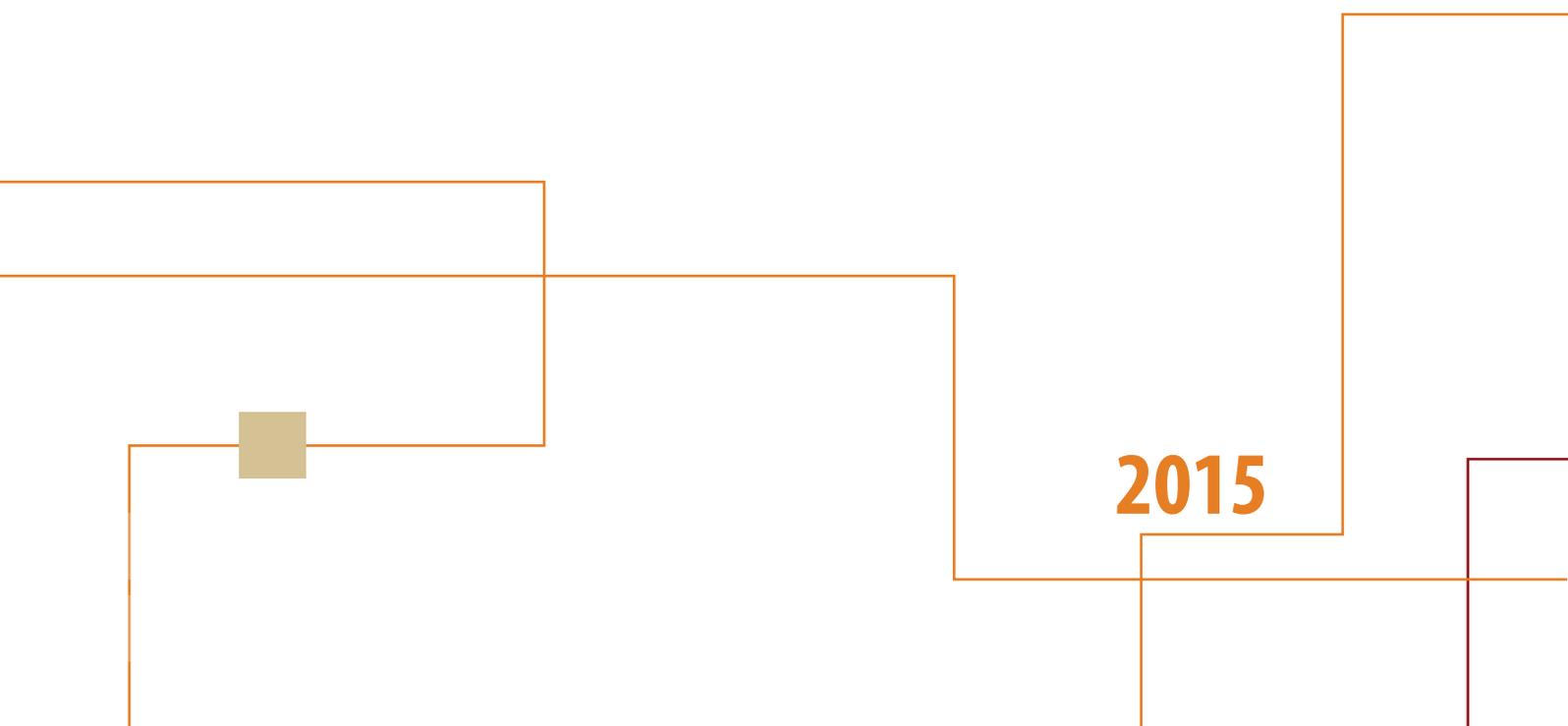


Informe situacional y línea de base de la  
**Oficina Nacional para el desarrollo  
del Control Interno**  
**(ONADICI)**



2015



Sector  
Transparencia  
e Integridad



#### **Coordinación técnica**

PhD. Kurt Alan Ver Beek

MSc. Keila García

#### **Equipo de Investigación**

Dr. Lester Ramírez Irías: Coordinador de Investigaciones

MSc. Héctor Moncada: Analista Sectorial

#### **Diseño y diagramación**

Bricelda Contreras

Derechos Reservados.

Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)

Se permite la reproducción total o parcial de este informe

Citando la respectiva fuente

Tegucigalpa, M.D.C.

Junio 2016

# Contenido

Siglas y acrónimos	5
Preámbulo	6
Introducción	8
Resumen ejecutivo	10
1. Análisis situacional	11
1.1 Estructura y funcionamiento	11
1.2 Regulación y vigilancia	11
1.3 Transparencia y rendición de cuentas	12
1.4 Asistencia técnica y generación de capacidades	12
1.5 ONADICI y su vinculación interinstitucional.	13
2. Resultados de Línea Base 2015	14
I. Objetivo y alcance del informe	20
II. Las dimensiones del alcance situacional	20
III. Sistema de indicadores de línea base	22
IV. Metodología	24
V. Análisis situacional de la ONADICI	26
1. Estructura y funcionamiento	27
2. Regulación y vigilancia	31
3. Transparencia	32
4. Asistencia Técnica y Evaluación	33
5. ONADICI y su vinculación interinstitucional	34
VI. Resultados de la Línea Base	36
1. Planificación y gestión interna	37
2. Desarrollo normativo	39
3. Asistencia técnica y evaluación	41
4. Funcionamiento y desempeño de los Comités de Control Interno (COCOIN)	43
5. Funcionamiento y desempeño de las Unidades de Auditoría Interna	49
II. Conclusiones y recomendaciones	57
Recomendaciones	63
A. Mejoras en los procesos de control interno institucional	66



## Siglas y acrónimos

CII	Control Interno Institucional
COCOIN	Comité (s) de Control Interno
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
DPTMRE	Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IPPE	Instituciones Públicas del Poder Ejecutivo
GIZ	Agencia de Cooperación Internacional de Alemania
ONADICI	Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno
SCI	Sistema de Control Interno
SEDS	Secretaría de Seguridad
SEDUC	Secretaría de Educación
SESAL	Secretaría de Salud
SINACORP	Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos
TSC	Tribunal Superior de Cuentas

## PREÁMBULO

La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), capítulo de Transparencia Internacional (TI) en Honduras, para el Sector Transparencia e Integridad Pública del Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad (en adelante “el Convenio TI”), tiene como propósito desarrollar propuestas de mejoras institucionales y reformas sistémicas en los procesos de control interno institucional que permitan un eficiente y eficaz manejo de los recursos públicos y mitigue los riesgos de corrupción en los cinco sectores del Convenio: educación, salud, seguridad, infraestructura y gestión tributaria.

El Sistema de Control Interno Institucional (SCI), en términos técnico-jurídicos, es el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, procedimientos y métodos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan las autoridades y su personal a cargo, con el objetivo primordial de prevenir posibles riesgos que afectan a una entidad pública. En términos prácticos, el Control Interno es un eslabón fundamental de la gestión pública, pues implica el correcto cumplimiento de leyes y procedimientos que permite la eficiencia, eficacia y economía -en el contexto hondureño, habría que agregar la [confianza](#)<sup>1</sup>.

Desde la Constitución de 1839 se viene hablando del [control de los recursos públicos](#)<sup>2</sup>. Sin embargo, el control ha sido una tarea histórica pendiente y en gran medida desatendida por políticos, gobiernos y burócratas. Por ejemplo, la propuesta de un Sistema de Control Interno, que va más allá de tener al auditor como el centro de la función contralora, es de reciente incorporación en Honduras. El primer momento en el año 2007, cuando se creó la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) para desarrollar de forma integral la función del control institucional. El segundo momento, del que se puede decir que representa el punto de partida, es cuando el Gobierno de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014) emitió la Política Gubernamental de Control Interno Institucional que viene a introducir en todas las dependencias del Poder Ejecutivo el concepto y la práctica del Control Interno Institucional (CII) y refuerza la labor de la ONADICI de apoyar, asesorar y dar seguimiento a su implementación.

A pesar de la reforma que trajo consigo la fusión de la función contralora y de probidad en el actual Tribunal Superior de Cuentas (TSC), la instalación de un Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP) y la creación de la ONADICI, el reto de implementar controles en una burocracia que se caracteriza por su falta de autonomía y alta politización, viene a reducir el impacto de las reformas legales, el rol contralor de Estado y el trabajo de ONADICI.

1 <http://www.minam.gob.pe/comite/wp-content/uploads/sites/67/2014/12/info.pdf>

2 Véase: Tribunal Superior de Cuentas; “Nota Histórica”, en <http://www.tsc.gob.hn/historia.html>

Además, el control interno debe encarar otros grandes retos, como la falta de formación y conciencia del recurso humano que ingresa a la función pública. A la vez, hay un desarrollo institucional precario, como producto de la inestabilidad y las malas gestiones. Sumado a esto, no ha habido interés político en ordenar la Administración Pública lo que se evidencia, por ejemplo, en la escasa coordinación entre los organismos del Estado llamados a instituir el control de los recursos públicos: el TSC y la ONADICI, ya que esto podría afectar intereses privados u obstaculizar agendas.

Se agradecen los aportes, valoraciones y el tiempo brindado por los actores consultados para este trabajo; entre ellos, el personal directivo de la ONADICI, adscrito a la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado de la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG). También al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), a las autoridades de la Secretaría de Educación (SEDUC), Secretaría de Salud (SESAL) y de la Secretaría de Seguridad (SEDS). Y, por parte de los cooperantes, a la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania (GIZ).

## Introducción

La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) en el marco el “Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate a la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad” (en adelante denominado, “el Convenio TI), presenta el Estudio de Línea Base de ONADICI 2015, cuyo objetivo es analizar y evaluar el nivel de desarrollo del Control Interno para desarrollar propuestas de mejoras institucionales y reformas sistémicas que permitan el buen manejo de los recursos públicos y mitigue los riesgos de corrupción en los cinco sectores del Convenio.

En la actualidad, la administración pública se caracteriza por restricciones fiscales, dadas las limitaciones de financiamiento externo y el endeudamiento público; el Estado no puede soportar la carga de tanta ineficiencia. Por otra parte, la ciudadanía y los medios de comunicación están más pendientes e informados del uso y destino de los fondos públicos; la corrupción es socialmente inaceptable. A la vez, la gestión pública se está midiendo por resultados y los tomadores de decisión deben asegurar servicios públicos de calidad en sectores como educación, salud, seguridad e infraestructura, mediante procesos de control interno institucional basados en la gestión de riesgos.

En ese sentido, el Informe Situacional y Línea de Base ONADICI 2015, más que presentar el panorama actual, viene a ser un llamado a la acción para desarrollar y fortalecer el Control Interno en la Administración Pública hondureña, si se pretende modernizar el Estado y reducir los riesgos de corrupción. Este Informe propone medidas creativas que pueden implementarse de manera costo-eficiente. Indudablemente, el tipo y la calidad de los liderazgos institucionales harán la diferencia, así como las herramientas de trabajo y la capacidad técnica de la ONADICI para brindar apoyo y asesoramiento. También es importante la coordinación interinstitucional que debe establecer con el TSC, las unidades de auditoría interna y los comités de control interno. Pero, para lograr esto, el giro del timón empieza con el titular del Ejecutivo, como Administrador General del Estado<sup>3</sup>.

Este documento consta de cuatro partes que abarcan todos los aspectos torales en mención y definidos en el diseño metodológico. La primera desarrolla el marco conceptual y metodológico, detalla los objetivos, el alcance, los indicadores de medición y sus propósitos<sup>4</sup>. La segunda parte hace un sucinto diagnóstico de la ONADICI a través de cinco dimensiones de su mandato legal desde un enfoque sistémico. La tercera parte, presenta los resultados y hallazgos del levantamiento de la línea de base basado con base en evidencia documental y los aportes de ONADICI, y funcionarios

3 Véase: Constitución de Honduras, artículo 245.

4 El Sistema de Indicadores está conformado por cinco “macroindicadores”, a saber: 1) Planificación y Gestión Institucional; 2) Desarrollo Normativo; 3) Asistencia Técnica y Evaluación del Control Institucional; 4) Funcionamiento y Desempeño de los Comité de Control Interno (COCOIN); y 5) Funcionamiento y Desempeño de las Unidades de Auditoría Interna (UAI).

de la Secretaría de Educación (SEDUC), Secretaría de Salud (SESAL), Secretaría de Seguridad (SEDS) y la Agencia Internacional de Cooperación de Alemania (GIZ, por sus siglas en alemán). Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones, tomando en cuenta metas y actividades para un plan de mejora.

Se espera que este Informe independiente sea de utilidad tanto para el Gobierno Central, como para los mandos gerenciales que se involucran en los comités de control interno y las unidades de auditoría interna. Asimismo, venga a generar conocimiento que permita acercar a la ciudadanía a las complejidades de la gestión pública contemporánea, en especial al control interno.

# Resumen ejecutivo

Factores que han limitado el desarrollo de la función del control interno público y la subsecuente imposibilidad de los órganos rectores y especializados para asegurar razonablemente su efectividad son: el poco conocimiento y capacidades sobre los controles internos del recurso humano que ingresa a la función pública; y, por otro lado, el bajo nivel de desarrollo institucional causado por la inestabilidad política, rotación de personal, precariedad laboral y debilidad en la gestión; la desvinculación y el escaso trabajo cooperativo existente entre ONADICI y el TSC y, la carencia de una ley de control interno institucional. En consecuencia, ONADICI no ha logrado tener un impacto sustancial en la mejora de la eficiencia y reducción de riesgos de corrupción en la gestión de la administración pública hondureña.

El presente documento, denominado Informe Análisis Situacional y Línea de Base ONADICI 2015 está dedicado a revelar los resultados de un trabajo de seis meses recolectando y examinando información relativa al funcionamiento y desempeño de la Oficina Nacional para el Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) en su interacción con el Sistema de Control Interno (SCI), específicamente los controles internos institucionales de los sectores del Convenio TI.

El Informe sustenta la tesis de que los factores que han limitado el desarrollo de la función del control interno público y la subsecuente imposibilidad de los órganos rectores y especializados para asegurar razonablemente su efectividad son: el poco conocimiento y capacidades sobre los controles internos del recurso humano que ingresa a la función pública; y, por otro lado, el bajo nivel de desarrollo institucional causado por la inestabilidad política, rotación de personal, precariedad laboral y debilidad en la gestión; la

desvinculación y el escaso trabajo cooperativo existente entre ONADICI y el TSC y, la carencia de una ley de control interno institucional. En consecuencia, ONADICI no ha logrado tener un impacto sustancial en la mejora de la eficiencia y reducción de riesgos de corrupción en la gestión de la administración pública hondureña.

Este Informe 2015 provee un análisis de la trayectoria institucional y contextual del desempeño de ONADICI que ha sido útil para identificar y proponer mejoras y cambios que permitan encauzar resultados de impacto en el sistema de control interno.

El planteamiento central es que ONADICI necesita potenciar las herramientas de gestión necesarias y desarrollar capacidades directivas y técnicas, para responder a las necesidades y vulnerabilidades del sistema que debe desarrollar. Y eso pasa por obtener independencia y autonomía, mayores flujos de recursos financieros y una reingeniería institucional.



# 1. Análisis situacional

El área de influencia directa de ONADICI la representan 77 instituciones públicas del Poder Ejecutivo; es decir, 77 unidades de auditoría interna de diferentes categorías y 100 COCOIN, en vista de que no todos están nombrados o están funcionando<sup>5</sup>. Asimismo, podrá interrelacionarse con el control interno de la administración municipal y con el control interno de los poderes Legislativo y Judicial<sup>6</sup>.

El área de influencia directa de ONADICI la representan 77 instituciones públicas del Poder Ejecutivo; es decir, 77 unidades de auditoría interna de diferentes categorías y 100 COCOIN, en vista de que no todos están nombrados o están funcionando. Asimismo, podrá interrelacionarse con el control interno de la administración municipal y con el control interno de los poderes Legislativo y Judicial

## 1.1 Estructura y funcionamiento

El tipo de organización, estructura, modelo de gestión y recursos de la ONADICI viene dado por su adscripción a la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), lo cual constituye un desafío para desempeñarse con independencia y autonomía. Para su gestión interna, además de contar con una planificación estratégica y planes operativos, requiere de mayor asignación presupuestaria, reclutar recursos humanos atendiendo a la meritocracia y condiciones laborales estables.

En 2015, disponía de una plantilla de 13 personas; entre estas, nueve especialistas en control interno y el resto personal administrativo. El presupuesto anual fue de L 4.1 millones, de los cuales el 8 por ciento se destinó a gastos operativos como la producción de normativa y regulación, y asistencia técnica y evaluación, mientras que el 92 por ciento se destinó a sueldos y salarios. El insuficiente presupuesto de 2015 muestra que ONADICI apenas sobrevive institucionalmente, solamente cuenta con nueve recursos humanos-especialistas que deben repartirse las 77 instituciones públicas; un promedio entre 9-10 instituciones al año... para coordinar y brindar asistencia con 100 COCOIN y 77 unidades de [auditoría interna](#)<sup>7</sup>.

## 1.2 Regulación y vigilancia

ONADICI debe dedicarse a la producción normativa y de herramientas para desarrollar la función del control interno y a la vigilancia y evaluación de la efectividad del control interno. En la práctica esta actividad se remonta a 2011, cuando se elaboraron y aprobaron las guías para implementar el control interno institucional.

Actualmente, uno de los desafíos de ONADICI es someter las guías (como cualquier otra norma) a revisión y actualización, con metodologías claras que orienten a los

5 ONADICI. Guías para la implementación del control interno, 2010. Los Comité de Control Interno tienen su razón de ser en estos documentos. 75 instituciones se indican en el Documento Estrategia Institucional de ONADICI. No obstante, la Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización del Estado afirma que son 77 instituciones públicas y 100 COCOIN (Abogado Renán Sagastume Oficio-DPTMRE-003-2017).

6 PCM 26-2007. Acuerdo de creación de ONADICI, artículo 3.

7 Véase el documento de Plata, José, Planeación Estratégica como base del CI y su monitoreo. ONADICI, 2014.

usuarios en la aplicación de los procesos de control, especialmente los elementos de control interno basado en la evaluación y gestión del riesgo, y reduciendo a un tiempo mínimo la curva de aprendizaje [institucional](#). Otro reto es aumentar el número de recurso humano especializado y con alta formación académica. Por esta razón, ONADICI no ha logrado asegurar razonablemente la efectividad de la función del control interno en las instituciones públicas, en especial la evaluación del desempeño de las unidades de auditoría interna, lo que provoca que su gestión para el desarrollo del control interno tenga un impacto muy débil y de corto alcance.

### 1.3 Transparencia y rendición de cuentas

ONADICI debe ser un promotor de la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública; para ello debe proveer instrumentos de información y comunicación interna y externa, sobre manejo del presupuesto, uso y destino de los recursos y los resultados de la gestión. En la práctica, ONADICI no ha desarrollado herramientas de información y comunicación mediante las cuales las instituciones publiquen sus informes en materia de control interno institucional, además de la información de ejecución presupuestaria y resultados de su gestión. Asimismo, ONADICI ha aprovechado muy poco la ley de transparencia y el convenio firmado con el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) para afianzarse en este mandato.

A lo anterior se suma la multiplicidad de leyes que otorgan discrecionalidad y secretividad a las gestiones de algunos sectores como Seguridad y Defensa. los informes girados por el IAIP hacia las Instituciones Públicas del Poder Ejecutivo (IPPE) y especialmente a la SCGG comunicando el incumplimiento en transparencia y rendición de cuentas, ha carecido del seguimiento esperado por parte de la ONADICI. Esto fue confirmado por las autoridades del IAIP.

### 1.4 Asistencia técnica y generación de capacidades

Según sus atribuciones, ONADICI debe prestar asistencia técnica y capacitaciones. Si bien lleva a cabo diversas actividades en esta línea, aún presenta grandes desafíos asociados al número insuficiente de recursos humanos, la ausencia de gestión estratégica con sentido desarrollista del control interno público y una asesoría técnica sistemática. ONADICI tendrá que desenvolverse en aprendizaje de las experiencias y prácticas en el terreno. Para ello deberá aprender a recolectar y [sistematizar información](#). Asimismo evaluar los conocimientos adquiridos de los usuarios internos, recoger valoraciones de los talleres y asistencia técnica que brinda y elaborar metodologías con alto contenido didáctico<sup>8</sup>. En cuanto a su labor de evaluación ha soslayado el mandato de evaluación al funcionamiento de las capacidades de la UAI, aunque ha logrado una buena práctica institucional al formalizar instancias impulsoras del control interno, los COCOIN en las

<sup>8</sup> Una mejora que ayudaría a la ONADICI a reducir los costos de seguimiento y a mejorar la eficiencia en la gestión de asistencia técnica y seguimiento, podría ser el uso de herramientas tecnológicas e informáticas en línea, portales y base de datos de información, entre otros.

IPPE, instancias que carecen de fuerza legal, por lo que en sus planes deberá incorporar la normalización de esa buena práctica.

## 1.5 ONADICI y su vinculación interinstitucional.

ONADICI debería funcionar como órgano del Sistema Nacional de Recursos Públicos (SINACORP)<sup>9</sup>, integrando activamente el Comité de Enlace de este Sistema junto al TSC, órgano rector, las UAI y todos aquellos que deben aplicar el control interno lo que oportunamente proveería espacios para la interrelación armónica e integral entre el control externo y el control interno de las IPPE centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, así como las municipalidades, órganos y dependencias del Poder Judicial y Poder Legislativo.

Para 2015 no se encontró evidencia del funcionamiento del Comité de Enlace, que se reunió por primera vez en marzo de 2009. Esto podría estar vinculado a las tensiones existentes entre el TSC y la ONADICI, que han desencadenado un debilitamiento del SINACORP, lo cual explica acciones institucionales descoordinadas y con escasa efectividad, poco avance en la implementación efectiva de los procesos de control interno. ONADICI, haciendo lo propio, ha emprendido acciones en las IPPE promoviendo y organizando los COCOIN, instancias que están teniendo relativo impacto en la implementación de los controles internos institucionales<sup>10</sup>.

Aunque el TSC por mandato debe dinamizar el Comité de Enlace, la ONADICI también debería promover acercamientos y mecanismos de colaboración con el TSC, para desarrollar un trabajo más armonioso y efectivo entre los auditores de las IPPE y los auditores del TSC<sup>11</sup>.

La ONADICI tampoco ha tenido vinculación con el trabajo que realiza la ONCAE, por lo ambas instituciones deben unir esfuerzos para asegurar la aplicación de controles internos basados en la gestión de riesgos de los procesos de contratación pública.

---

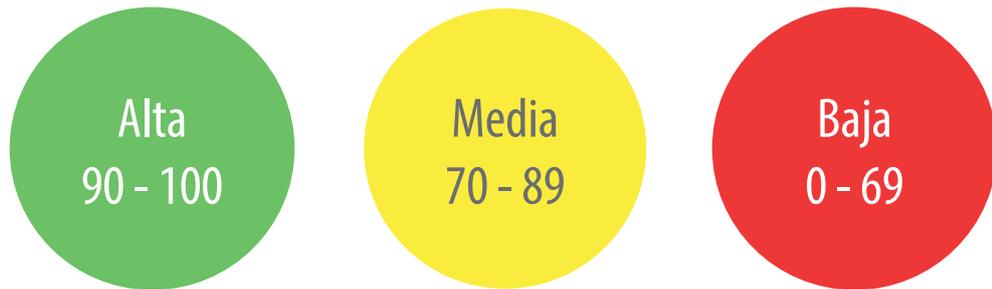
9 Dicho sistema es el que se encarga de asegurar el uso, manejo e inversión de recursos públicos y el logro de los objetivos institucionales de la hacienda pública.

10

11 Entre otros asuntos, el Comité de Enlace debería analizar y resolver las contradicciones existentes sobre la conformación de la estructura de la UAI, entre la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y la ONADICI, ya que las Normas Rectoras de la Auditoría Interna establecen que la estructura de la UAI debe ser de acuerdo al tamaño de la institución, pero la DGSC les limita el poder de contratar personal para conformar la estructura que la norma determina. Un tema fundamental es promover que se apliquen procesos de control interno basados en gestión de los riesgos para la selección y contratación del recurso humano.

## 2. Resultados de Línea Base 2015

La siguiente tabla presenta de manera consolidada la puntuación obtenida por la ONADICI; esta refleja su situación actual, como una medida de línea base del impacto que está logrando en el sistema de control interno.



No.	INDICADOR	2015
1	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL	23,0%
2	DESARROLLO NORMATIVO TÉCNICO	9,00%
3	ASISTENCIA TÉCNICA Y EVALUACIÓN	8,00%
4	FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO DE LOS COCOIN	47,00%
5	FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO DE LAS UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA	45,00%
	PROMEDIO	26,0%

- 1. Planificación y Gestión Institucional.** El examen condujo a conocer de qué forma se gestionan los grandes objetivos de la ONADICI en el mediano y largo plazo, mediante la planificación estratégica y la conducción hacia los escenarios deseados. También permitió entender cómo se utilizan sus insumos organizacionales, marco legal, presupuesto, recursos humanos, tecnología y materiales para generar productos y servicios. En este aspecto alcanzó un 23%, que se explica porque no cuenta con planificación estratégica vigente para lograr su misión; por ejemplo cuentan con un documento que indica la estrategia y cómo desarrollarla, pero no la han ejecutado. Tampoco ha logrado gestionar un presupuesto adecuado para su funcionamiento, y su débil estructura le dificulta responder a la demanda que presenta el sistema de control interno institucional. Además, la gestión interna para seleccionar el recurso humano especializado, ha dejado de lado el proceso basado en meritocracia.
- 2. Desarrollo Normativo Técnico.** Este aspecto evaluó el desarrollo normativo técnico de los procesos de control interno y la capacidad de ajustar estas normativas al contexto, necesidades, riesgos y vulnerabilidades. Este indicador con 9%, ocupa el cuarto lugar en desempeño. En 2011 se elaboraron las Guías para la Implementación del Control Interno Institucional, considerando las normas y principios del marco rector del control interno y los elementos COSO.

En el segundo semestre de ese año, mediante ocho acuerdos administrativos, la ONADICI notificó a las instituciones públicas la implementación obligatoria de esta normativa, y emitió acuerdos para aplicar lineamientos de procesos de selección de los directores de auditoría interna por medio de concursos y publicación del proceso, adopción del estatuto de auditoría interna, nombramiento de los COCOIN y la evaluación del control interno institucional. Sin embargo, al aplicar las guías, las IPPE enfrentaron serias dificultades para descifrar y entender su contenido, que enfatizaba en aspectos descriptivos-normativos, sin una vinculación con los procesos (operativización y gestión de riesgos). La tarea clave pendiente es actualizar las guías, auxiliándose de la sistematización de las experiencias de campo para que trasciendan los contenidos normativos, e incluyan material que oriente en la práctica los procesos de control interno institucional.

- 3. Asistencia técnica y evaluación.** Este aspecto examinó las acciones emprendidas para desarrollar capacidades, metodologías, instrumentos y herramientas en materia de control interno institucional, así como la evaluación global o selectiva de la efectividad de los controles internos.

ONADICI obtuvo 8% en este indicador, la evaluación más baja. De doce subindicadores que miden la existencia y aplicación de metodologías de asistencia técnica y capacitaciones para la transmisión efectiva de conocimientos, uso de las guías y herramientas, la gestión de riesgos para el control interno, evaluación al funcionamiento de las UAI, solamente se cumplió el relacionado con la realización de talleres y capacitaciones en temas de sensibilización y mejoramiento del conocimiento en control interno. La ONADICI carece de metodologías, no documenta adecuadamente las actividades de capacitación y acompañamiento que realiza, y da poco seguimiento y evaluación a la asistencia técnica que brinda. Por ejemplo, en 2015 capacitó a 200 empleados de instituciones públicas, pero apenas 5 fueron del [sector Educación](#). El desafío radica en construir metodologías apropiadas, afianzar la práctica de seguimiento, documentar de forma apropiada y producir reportes que permitan analizar y tomar decisiones que aseguren una asistencia técnica contextualizada y efectiva.

La ONADICI debe realizar una evaluación global o selectiva de la efectividad del control interno. Además, tiene la tarea del monitoreo y seguimiento de los planes de acción y de las recomendaciones de las autoevaluaciones que realizan los COCOIN y las UAI. Por último, se le ha asignado la evaluación del desempeño de las UAI. Hasta 2015, había avanzado muy poco en esta materia, por lo que es imprescindible emprender una estrategia de trabajo y gestionar los recursos para su implementación.

#### **4. Funcionamiento y desempeño de los Comités de Control Interno Institucional**

Se evaluó la actuación del COCOIN como instancia institucional que reúne los mandos de decisión para impulsar el control interno. El resultado obtenido de la medición de línea base para el funcionamiento de los COCOIN en Educación, Salud y Seguridad es de 47%. El sector que más avance muestra es la Secretaría de Educación, debido fundamentalmente a la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional al contar con el mismo Ministro por casi ocho años, el aporte de la GIZ y de la sociedad, con el acompañamiento de Transformemos Honduras (TH).

Este porcentaje perfila una perspectiva favorable de lo que pueden lograr los COCOIN apropiadamente enfocados en la promoción y aplicación de la normativa de los procesos de control interno. ONADICI deberá seguir apostando a la consolidación de este mecanismo y así lograr los resultados esperados en el control interno institucional.

#### **5. Funcionamiento y desempeño de las Unidades de Auditoría Interna (UAI)**

Se evaluó la capacidad de las UAI para llevar a cabo actividades de aseguramiento y asesoría orientadas a mejorar las operaciones de la institución y apoyar a la gerencia pública en el cumplimiento de los objetivos programados. El resultado de la medición de línea base para el funcionamiento de las UAI en los tres sectores, Educación, Salud y Seguridad, es de 45%.

Al igual que en el caso de los COCOIN, la UAI de la SEDUC es la que muestra mejor desempeño. Los rasgos distintivos son haber nombrado al Director de Auditoría Interna con base en meritocracia, y el apoyo y reconocimiento de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) y funcionarios a la labor que debe ejercer la UAI. Destacan además la capacidad de conducción, el liderazgo, el nivel de apropiamiento de sus funciones, y el compromiso de que la gestión del servidor público debe ser asegurada por la aplicación de procesos de control interno.

## Conclusión

En los dos últimos años del actual gobierno, la ONADICI da señales de mejoramiento de su gestión, y muestra indicios para elevar su calidad profesional e impulsar instancias como los COCOIN. Sin embargo en seis años de operación, son pocos los resultados obtenidos y su débil impacto es producto del poco apoyo en recursos presupuestarios e insuficiente personal especializado, sin gestión estratégica, con gobiernos que no asumen el interés para apoyar, y con un sistema de control de los recursos públicos debilitado.

La percepción que la población tiene de la institucionalidad pública es de gran desconfianza; los gobiernos deben poner mucha atención y reflexionar para hacer que sus esfuerzos logren una gestión pública basada en la gestión de riesgos integral, transparentes, efectivos, eficientes, reduciendo los espacios a la corrupción o corrigiendo vulnerabilidades que la minimicen. Algunos riesgos son la ausencia de una ley del control interno, insuficiente apoyo presupuestario, baja capacidad del recurso humano, carencia de mecanismos, herramientas e instrumentos de gestión, la multiplicidad de leyes, y el uso y asignación eficiente del gasto entre otros. Así como se ha optado por reformar áreas críticas como la gestión tributaria y la seguridad pública, los sistemas de control de los recursos públicos basados en la gestión de los riesgos requieren de una atención y apoyo urgente y permanente, tanto legal como institucional. Caso contrario, no se podrá hablar de eficiencia en el gasto, efectividad en la inversión pública, combate a la corrupción y desarrollo.

## Recomendaciones

**1. Metas estratégicas y de gestión para 2018.** Para los próximos dos años, es importante que la ONADICI se proponga metas tangibles, de impacto en el sistema de control interno institucional. En el corto y mediano plazo, tiene oportunidades para mejorar su gestión interna, lo que dependerá del liderazgo de sus directivos y la capacidad técnica del recurso humano.

En términos de asistencia técnica y desarrollo normativo, es necesario dar un salto exponencial del enfoque legalista a uno más procedimental, para desarrollar controles, generar espacios de trabajo interinstitucional y producir información para la toma de decisiones, el mayor reto interno. Dados los limitados recursos, podría focalizar sus esfuerzos en un determinado número de instituciones de sectores prioritarios para probar su estrategia y gestionar los recursos que aseguren el efectivo funcionamiento del sistema de control interno.

## **1. Acciones estratégicas para los próximos dos años (2016-2018):**

- Retomar la planificación estratégica 2015-2018, formulada en 2014.
- Seguir impulsando y darle fuerza legal a los Comités de Control Interno institucionales como mecanismos de desarrollo del control interno.
- Promover la activación permanente del Comité de Enlace para fortalecer los vínculos entre ONADICI y el TSC y mejorar así la gestión del control interno y externo.
- Reducir riesgos de corrupción en los procesos de compras y contrataciones mediante una alianza con la Oficina Normativa de Compras y Contrataciones (ONCAE).
- Definir una estrategia de enfoque en ciertos sectores prioritarios.
- Reactivar el Convenio de colaboración con el IAIP.
- Diseñar e implementar un mecanismo de administración de personal que incluya la contratación transparente de recurso humano idóneo, su capacitación, formación y evaluación continua (aplicable a directores, jefes de unidad y personal técnico-operativo).
- Programas de certificación a funcionarios públicos acerca de los procesos de control interno de los recursos públicos.

## **2. Acciones operativas para los próximos dos años (2016-2018):**

- Planificación y gestión interna. Designar una unidad o equipo de trabajo responsable del monitoreo del plan estratégico y plan operativo.
- Desarrollo normativo. Actualizar y adecuar las guías para implementar el control interno institucional, equilibrando los elementos legales, técnicos y procedimentales de los sistemas de control interno institucional.
- Asistencia técnica y evaluación. Es necesario certificar y sistematizar los conocimientos y experiencias adquiridas por el personal de la ONADICI.
- Funcionamiento y desempeño de los COCOIN. Dar mayor impulso al fortalecimiento y consolidación de este mecanismo.
- Funcionamiento y desempeño de las UAI. Evaluar el funcionamiento de las UAI para encontrar oportunidades de fortalecer su labor y desempeño.

Recomendaciones dirigidas al Sistema de Control Interno. Los retos y desafíos en los procesos de control interno son estructurales y sistémicos, lo que implica un abordaje toral orientado a las causas.

1. Crear la Ley del control interno de los recursos públicos.
2. Que el TSC y la ONADICI procedan a conformar y reactivar el Comité de Enlace como ente dinamizador y vinculante para el desarrollo del control interno institucional.
3. Que TSC, ONADICI, Dirección General de Servicio Civil y la Secretaría del Trabajo procedan a desarrollar un trabajo conjunto con el propósito de armonizar la legislación, normas y reglamentos que atañen a la selección y contratación de recursos humanos del sector público, en específico de las UAI.
4. Que TSC y ONADICI procedan a actualizar el perfil profesional de los auditores y a homologar los estándares salariales del personal de las UAI, de acuerdo a las responsabilidades y exigencias del cargo.
5. Que el TSC y ONADICI procedan a homologar las peticiones de informes generales a las UAI para evitar recarga innecesaria de trabajo, duplicidad y confusión.
6. Que TSC y ONADICI establezcan un plan para brindar acompañamiento al establecimiento de sistemas de control que funcionen como un todo con sus niveles e instancias de control dentro de la institución pública.
7. Que se dote a los COCOIN de carácter legal, como buena práctica institucional para promover el control interno en las IPPES.

## I. Objetivo y alcance del informe

Para la ASJ, el sector Transparencia e Integridad del Convenio TI tiene la tarea de analizar los desafíos y retos que tienen los Ejes de Compras y Contrataciones y Recurso Humanos en términos sistémicos y estructurales. Una de las debilidades recurrentes que aparecen en los informes de línea de base que ASJ ha producido en los sectores de Educación, Seguridad y Salud es la falta de controles que permitan trazar adecuadamente los procesos. Esta ausencia va desde la programación y planificación, hasta la administración de contratos y la aplicación rigurosa de los requerimientos y procedimientos para el ingreso del recurso humano a la función pública.

En fin, hay una ausencia generalizada de procesos normados y los pocos manuales existentes, no se cumplen. A la vez, los gestores responsables de los procesos desconocen sus responsabilidades de control dentro en su ámbito de competencia y tampoco se les responsabiliza por los fallos, omisiones o actuaciones irregulares.

En vista de esta manifiesta debilidad, el presente Informe tiene como **objetivo general** describir y explicar el estado de la situación del Control Interno, específicamente el trabajo que realiza la ONADICI como **Organismo Técnico Especializado del Poder Ejecutivo** responsable del desarrollo integral de la función de control interno institucional, y su implementación en las secretarías de Educación, Salud y Seguridad.

A su vez, en aras de establecer un punto de partida para medir avances, viene a presentar los resultados de la línea de base haciendo uso de un sistema de indicadores de cumplimiento y de procesos

## II. Las dimensiones del alcance situacional

Un actor protagónico en el desarrollo del control interno es ONADICI, en cuyo decreto constitutivo, tiene las atribuciones del desarrollo, coordinación, promoción, capacitación, evaluación, información, asesoría y seguimiento del proceso de control interno<sup>12</sup>. Para esto ONADICI tiene una serie de funciones, entre las que se tomaron en cuenta para su estudio y verificación, las siguientes<sup>13</sup>:

1. Desarrollo de normatividad técnica específica como políticas, guías y pautas de control interno.
2. Promover la transparencia, probidad y ética pública en los servidores públicos.
3. Enlazar con el TSC los elementos del control interno del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP).

<sup>12</sup> Véase Decreto Ejecutivo No. PCM-26-2007 del 20 de noviembre de 2007.

<sup>13</sup> Estas funciones incluyen las detalladas en el Artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. PCM-26-2007, así como la Norma General de Auditoría Interna No. 07 emitida por el TSC, respecto a la selección del auditor interno.

4. Sensibilizar, capacitar y entrenar a los servidores públicos en el proceso de control interno.
5. Evaluar la efectividad de los controles internos, así como la evaluación del desempeño de las unidades de auditoría interna.
6. Asesorar al Presidente de la República en la toma de decisiones del control interno, así como a los titulares de los entes públicos, a través de las recomendaciones que surjan de las actividades de evaluación y seguimiento.
7. Informar al Presidente de la República y a los titulares de los entes públicos respectivos, los resultados de las evaluaciones y autoevaluaciones de control interno.
8. Efectuar el proceso de selección por meritocracia, mediante concurso público, de la terna de candidatos a Jefe/Director de la Unidad de Auditoría Interna.

A partir de estas ocho funciones que surgen del marco normativo de la ONADICI, el análisis situacional produjo cinco dimensiones institucionales que se presentan en la ilustración abajo. Estas dimensiones explicarán el contexto institucional de la ONADICI, su andamiaje jurídico, el rol que le corresponde en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, y las relaciones interinstitucionales con el TSC y las secretarías de Estado.

Gráfico 1. Dimensiones del análisis situacional de la ONADICI



### III.Sistema de indicadores de línea base

El sistema de indicadores se diseñó tomando en cuenta el rol de la ONADICI, así como las responsabilidades de las entidades públicas para implementar el control interno institucional.

Lo que se pretende medir es el cumplimiento de ONADICI de sus obligaciones legales, administrativas y técnicas. Sumado a esto, considerando el enfoque sistémico que se desarrolla, es importante conocer la gestión externa de ONADICI y su vinculación con los sectores Educación Salud y Seguridad, así como el desarrollo de los subsistemas de control interno que incluye el trabajo de los Comités de Control Interno y las Unidades de Auditoría Interna. Lo anterior, partiendo de la premisa de que el Sector Transparencia e Integridad del Convenio busca encauzar mejoras y cambios sistémicos e institucionales en la gestión gubernamental.

La siguiente tabla presenta el sistema de indicadores de la línea de base. En la Sección V. Resultados de la Línea de Base, se presentan los resultados del levantamiento de la línea de base, con su respectivo análisis.

Ilustración 1. Sistema de Indicadores Línea de Base ONADICI 2015



Tabla 1. Objetivos y alcance de medición indicadores Línea de Base 2015 ONADICI

Indicadores	Sub indicadores	Objetivo	Alcance de la medición
Planificación y Gestión Institucional	13	Conocer y medir el nivel de planificación, administración y gestión para poder cumplir con la ley y las exigencias del sistema de control interno.	Documentar, verificar y analizar las acciones realizadas por ONADICI correspondientes a la formulación y establecimiento de objetivos institucionales de carácter prioritario (planificación), así como la administración de sus recursos (humanos, financieros, materiales y/o tecnológicos); seguimiento al control interno y coordinación interinstitucional.
Desarrollo Normativo	11	Conocer y medir las responsabilidades normativas y de desarrollo de procedimientos administrativos y técnicos, relativos a la actividad de control interno de los recursos públicos.	La producción regulatoria y normalización de procesos en función de las necesidades del entorno administrativo del control interno en las instituciones públicas.
Asistencia Técnica	12	Conocer y medir la calidad de la asistencia técnica y el fortalecimiento a través de la capacitación.	Cantidad y alcance de las capacitaciones y de la asistencia técnica brindada a procesos de control interno.
Funcionamiento y desempeño de los Comités de Control Interno Institucional, COCOIN	21	Conocer y medir los avances de los COCOIN en la evaluación y gestión de riesgos y en el fortalecimiento del control interno institucional.	Desempeño de los COCOIN, promoción e implementación del control interno en los procedimientos administrativos, identificación y gestión del riesgo, autoevaluaciones y evaluaciones a la efectividad del proceso del control interno.
Funcionamiento y desempeño de las Unidades de Auditoría Interna, UAI	33	Conocer y medir el seguimiento a los procesos de control interno institucional.	Desempeño de las UAI, organización y planificación del trabajo, auditorías efectuadas, informes de auditorías, informes de seguimiento a recomendaciones.

## IV. Metodología

El análisis situacional siguió el método descriptivo y explicativo, en tanto que la línea base siguió una modalidad de carácter exploratorio. En las dos cuestiones, se combinaron técnicas de recolección de información cualitativa y cuantitativa, mediante entrevistas semiestructuradas a informantes claves y grupos de interés (principalmente COCOIN), y producción de información primaria mediante registros y base de datos elaborados para tal fin por la ASJ. La información obtenida mediante entrevistas procede de los funcionarios y técnicos de ONADICI, miembros de COCOIN, jefes de Auditoría Interna y miembros de la cooperación internacional.

También se hizo una exhaustiva revisión bibliográfica y documental en materia de control interno; entre otras, legislación, normas e informes del TSC, guías de ONADICI, estándares internacionales COSO, informes de instancias de control interno y estudios nacionales e internacionales.

A continuación se presenta una tabla de las instancias consultadas en el ámbito de la institucionalidad de la ONADICI y de las instancias que promueven e implementan el control interno en las instituciones públicas; esto permitió obtener una visión lo más integral posible de la evolución del control interno institucional con la gestión que ha venido realizando la ONADICI, el funcionamiento de los COCOIN y las UAI.

*Tabla2. Instancias consultadas*

Nombre
<b>Sector Público</b>
1. Oficina Nacional para el Desarrollo del Control Interno (ONADICI)
2. Comité de Control Interno Institucional de Secretaría de Educación
3. Comité de Control Interno Institucional de Secretaría de Salud
4. Comité de Control Interno Institucional de Secretaría de Seguridad
5. Unidad de Auditoría Interna de Secretaría de Educación
6. Unidad de Auditoría Interna de Secretaría de Salud
7. Unidad de Auditoría Interna de Secretaría de Seguridad
8. Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)
<b>Cooperación Internacional</b>
9. Agencia de Cooperación Internacional de Alemania (GIZ)

En términos teóricos, el análisis situacional tomó parámetros de la teoría de la organización y elementos del nuevo institucionalismo, los cuales abordan el enfoque sistémico e institucional que incide en la gestión de las organizaciones públicas (Ramió, 1999; Peters, 1999). En ese sentido, más que estudiar los procesos, se focaliza en la

institucionalidad, las reglas formales e informales que influyen en los comportamientos, en las prácticas administrativas, los valores de las personas, sus incentivos y aspectos de la cultura organizacional de la misma ONADICI.

Respecto al levantamiento de la línea de base, primero se diseñó un sistema de indicadores que fue compartido y socializado con la Alta Dirección de la ONADICI. Es importante mencionar que la metodología ASJ para levantar líneas de base en el marco del Convenio TI, implica recoger y analizar información interanual para poder realizar inferencias longitudinales que permitan identificar tendencias y patrones en el tiempo. Para este informe, las autoridades de ONADICI solo solicitaron el levantamiento del año 2015.

Una vez socializados los indicadores, se procedió a solicitar información documental a la ONADICI, los COCOIN y las UAI de los tres sectores en tres ocasiones. Esto con el propósito de brindar oportunidad de acceder a la documentación requerida y poder tener mediciones más apropiadas<sup>14</sup>. En total se recibieron 1,654 hojas que fueron debidamente foliadas y clasificadas; todas están disponibles en el portal del Convenio TI de ASJ. La tabla abajo presenta las fechas y los oficios con que se solicitó información documental.

*Tabla 1. Solicitudes de Información a ONADICI*

Fecha	Oficio
26 de febrero de 2016	ASJ.TI-SCGG 02.16
5 de abril de 2016	ASJ.TI-SCGG 07.16
26 de abril de 2016	ASJ.TI-SCGG 09.16

La metodología ASJ para líneas de base en el marco del Convenio TI, establece que una vez clasificada la documentación según los cinco indicadores, se otorga un puntaje utilizando una hoja de verificación conformada por los subindicadores y sus medios de verificación. De esta manera, la puntuación de cada indicador es el porcentaje de los subindicadores cumplidos a través de la verificación y análisis de la información documental brindada por ONADICI, los COCOIN y las UAI<sup>15</sup>.

Por último, es oportuno mencionar que ASJ, siguiendo el espíritu colaborativo del Convenio TI, durante el proceso de elaboración de este informe se reunió con representantes de ONADICI para validar hallazgos, trasladar observaciones y recomendaciones de mejora. En ese sentido, se espera que para la actualización de la línea de base en el 2017, ONADICI refleje avances sustanciales.

14 Cabe mencionar que previo a solicitar información, se pidió el 08 de diciembre de 2014 vía correo electrónico a ONADICI las debidas observaciones o comentarios al sistema de indicadores en aras de construir un mecanismo de seguimiento y evaluación que pudiera ser adoptado por las autoridades de ONADICI. Al no recibir observaciones a los indicadores, se procedió con el levantamiento de la información.

15 Para mayor información, véase Anexo A Hojas de Verificación Línea de Base ONCAE 2015.

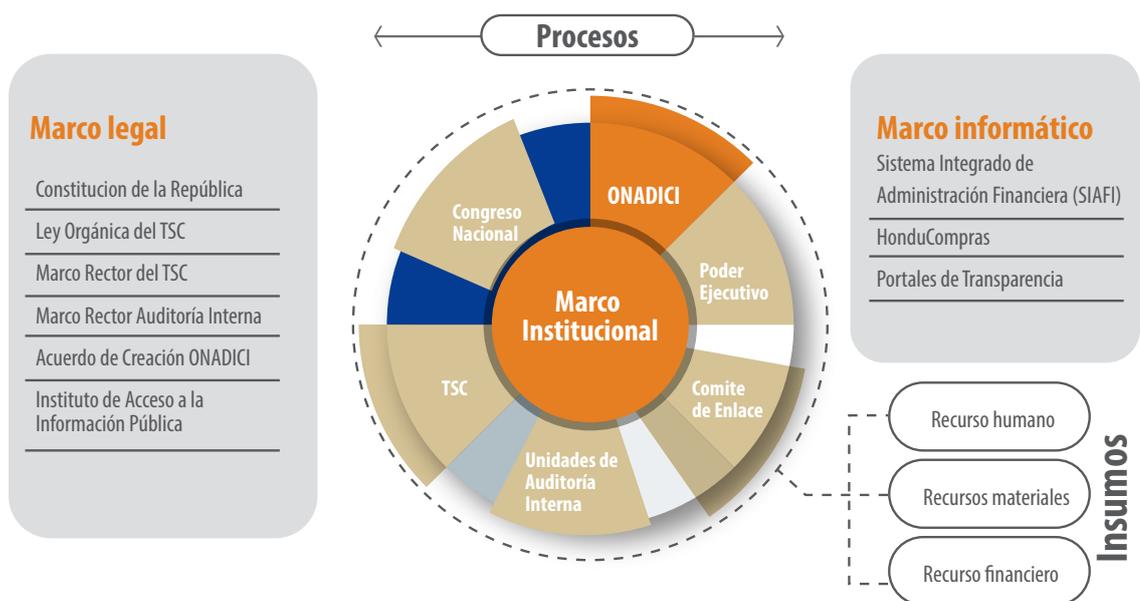
## V. Análisis situacional de la ONADICI

¿A qué se debe que los procesos de control interno en el uso y manejo apropiado de los recursos públicos han sido infructuosos para encarar los ingentes problemas de corrupción y asegurar razonablemente el manejo de los recursos públicos? La respuesta podría encontrarse en el bajo desarrollo de los controles internos provocado por el exiguo interés político y técnico de los diferentes gobiernos para respaldar y promover las actuaciones institucionales encargadas de la fiscalización. Esto ha derivado en una histórica cultura de aplicación de procesos fallidos de control, realizados por burocracias infra educadas que funcionan en un escenario de precariedad laboral, agudizado por un contexto de país que se sumerge en crisis de legitimidad política y ordenamiento financiero, que no ha permitido el desarrollo de políticas estables.

En este escenario se encuentra la ONADICI, a la que la ley otorga un rol clave para desarrollar los controles internos y fortalecer los ambientes de control interno, aumentando las capacidades institucionales de transparencia, rendición de cuentas, evaluación y gestión de riesgos en los procesos administrativos. No obstante, a sus nueve años de existencia y seis años de operación efectiva, su gestión ha sido imperceptible para las instituciones públicas y para la sociedad

La siguiente ilustración presenta el sistema de control de los recursos públicos de los hondureños, a través de los tres marcos que conforman su estructura. Como se puede observar, ONADICI tiene un rol clave complementario en este sistema, dado su mandato legal. Por eso es oportuno conocer las causas de su situación actual para poder modificar su trayectoria institucional y generar mejoras sistémicas. En ese sentido, esta sección describe y explica las causas y efectos del rol de la ONADICI.

Ilustración 2. Sistema de Control Externo e Interno de los Recursos Públicos de Honduras



## 1. Estructura y funcionamiento

La estructura de la ONADICI se analiza desde la perspectiva organizacional, funcional y su interacción con el entorno. Primero, como entidad adscrita a la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), se describen las relaciones jerárquicas existentes y los retos que esto representa para su independencia, autonomía y capacidad de respuesta.

En segundo lugar, su funcionamiento interno a través de la división del trabajo en sus unidades especializadas, coordinadas y dirigidas por una alta dirección que busca consolidarse. Por último, el trabajo que concertadamente alcanza a realizar con el Tribunal Superior de Cuentas, las unidades de auditoría interna y los comités de control interno institucional, y el potencial que tiene para reducir distancias con el ente rector del control externo y las instancias encargadas de promover y aplicar los procesos del control interno.

### 1.1 La ONADICI adscrita a una Secretaría de Estado

Inicialmente, el control interno estaba bajo la responsabilidad del TSC. Luego, con los reformas de la administración pública y por decisión política, fue trasladado al Poder Ejecutivo, delimitando el alcance del control interno únicamente a las instituciones del Poder Ejecutivo, y dejando fuera los órganos de los poderes Legislativo y Judicial

De esta forma, la ONADICI fue creada el 30 de noviembre de 2007 mediante decreto presidencial PCM 26-2007, definiendo su carácter como “órgano técnico especializado del poder ejecutivo, adscrito a la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia”. El alcance del acuerdo solamente llega a reconocer su carácter técnico, que funge como órgano del Sistema Nacional de Control de Recursos Públicos, responsable de desarrollar de forma integral la función del control interno institucional, asegurando de forma razonable la efectividad de los procesos de control.

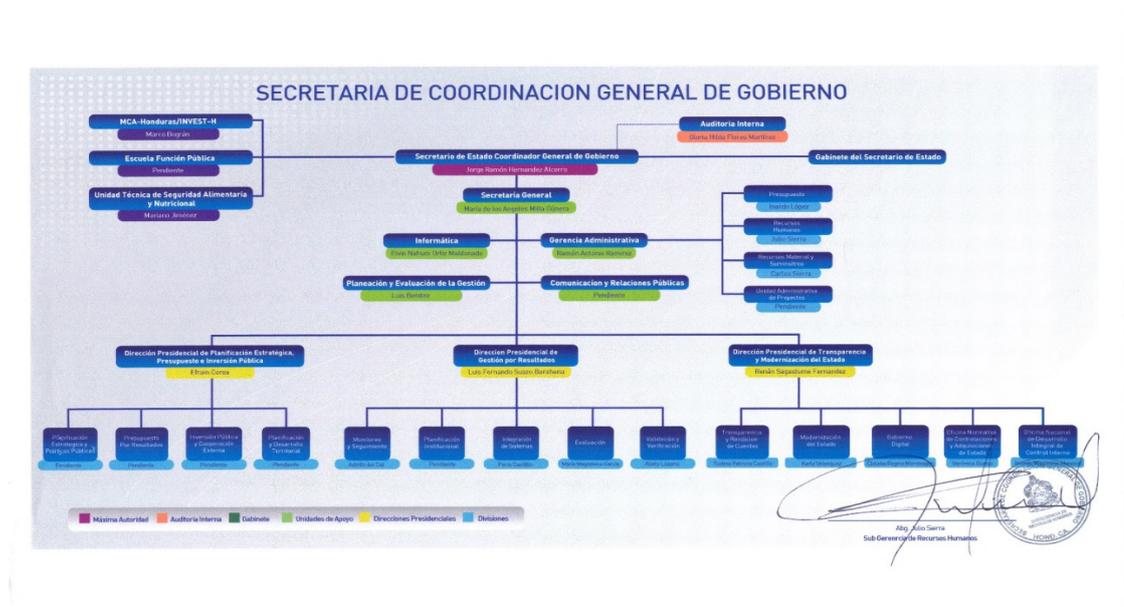
Lo anterior explica por qué ONADICI ha carecido de autonomía para su funcionamiento y administración de recursos. Esto se refleja en su bajo alcance e impacto en el progreso de los procesos de control interno institucional de la administración pública centralizada y descentralizada. Esta divergencia entre su misión y adscripción, y su ubicación secundaria dentro del organigrama, conlleva que su voluntad está sujeta al nivel jerárquico al que pertenece, limitada funcional y financieramente, con un número restringido de recursos humanos muy poco especializados en materia de gestión del control interno y gerencia.

En el organigrama de la SCGG, la ONADICI está adscrita a la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado (DPTMRE). El hecho de encontrarse en un tercer nivel administrativo (ver imagen abajo) implica mayor competencia por presupuesto y apoyo político, y un mayor reto para trabajar de manera independiente<sup>16</sup>.

El desafío entonces será resolver en el corto plazo, y de una vez por todas, las trabas que provoca su adscripción; que se le brinde más apoyo para el funcionamiento técnico y operativo, suficientes recursos e independencia funcional para que cumpla su misión.

A nivel sistémico, la opción que se vislumbra es crear la ley del control interno, que daría paso a la creación de una instancia con mayor peso jerárquico y autonomía para desarrollar el control interno, con organización y normativa propia, y con una adscripción que la fortalezca y no la debilite.

Imagen 1. Organigrama de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno



Al considerar la misión que la ley le encomienda a ONADICI y el débil apoyo gubernamental que históricamente ha tenido, es altamente visible una enorme brecha que falta resolver.

## 1.2 La ONADICI y su funcionamiento interno

ONADICI ha mostrado debilidad en gestión institucional, lo que le ha dificultado establecerse operativamente. Fue hasta en 2014 que, desprovista de ejercicios de planificación estratégica y planes operativos logró, mediante el apoyo de la cooperación internacional, contar con una planeación estratégica y operativa para el periodo 2015-2018, cuya línea principal es el aumento de los recursos humanos especialistas en

<sup>16</sup> Al revisar los regímenes de contratación en América Latina, se constata que Honduras es de los pocos países que no tienen la oficina normativa en la respectiva secretaría de Finanzas.

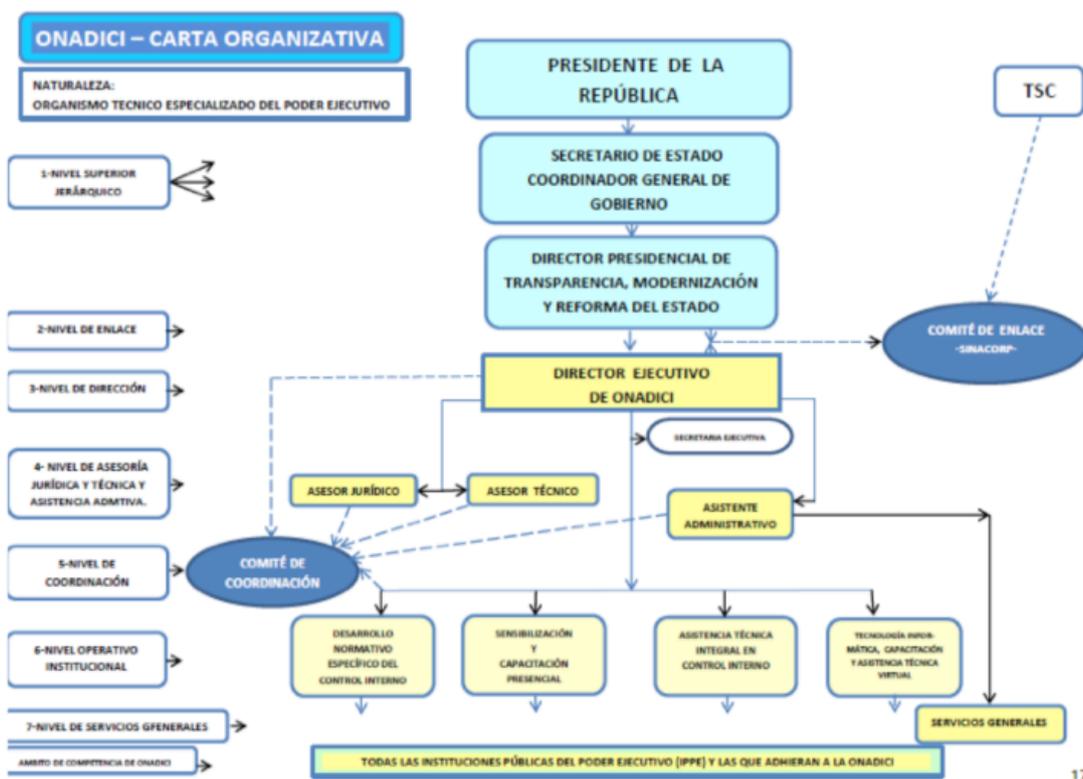
control interno y planes para desarrollar la función del control interno<sup>17</sup>. En la práctica, esta herramienta ha sido poco utilizada y no hay evidencia de que se hayan ejecutado acciones contempladas en el plan.

El factor que más peso negativo ha tenido es la insuficiente asignación de recursos, que limita la puesta en marcha de las actividades del plan. Con la exigua asignación que recibe, apenas cubre los salarios de sus empleados.

Otro factor es su adscripción actual, que es necesario revisar, pues afecta su funcionamiento y estabilidad; la voluntad decisoria está depositada en jerarquías superiores, lo que explica en parte que no disponga de presupuesto propio y suficiente para su misión normativa.

Como ya se apuntó, el reto es darle mayor peso jerárquico a la ONADICI, y cambiar el enfoque de su adscripción para que se convierta en un factor facilitador de su funcionamiento, como sucede en la mayoría de los países de Latinoamérica, en especial Chile.

Imagen 2. Organigrama de la ONADICI



Fuente: Documento Modelo sistemático de gestión para objetivos de la ONADICI. Consultoría de Asistencia Técnica, Honduras 2014.

17 El documento comprende: 1) Modelo Sistemático de Gestión para Objetivos de la ONADICI, Modelo SIGEO, 2) Desarrollo de la Estrategia Institucional para la selección y Monitoreo de los Directores o Jefes de las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público, 3) Manual de la Estructura Organizacional y Funciones de la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno, ONADICI, 4) La Programación Anual de Operaciones de la ONADICI con base en la Planeación Estratégica de la Implementación del Control Interno, su Monitoreo y Evaluación.

A finales de 2015, ONADICI contaba con 13 personas en nómina: nueve por acuerdo, incluyendo al director ejecutivo, cuatro especialistas de control interno y un asesor jurídico. A todos ellos se les sigue un proceso de incorporación al régimen de Servicio Civil, lo que redundará en mayor estabilidad laboral y beneficios. El resto son cuatro personas por contrato, tres con el cargo de especialistas en la materia. A estas no las cubre la Ley de Servicio Civil, por lo que su estabilidad laboral es incierta. Siete especialistas son los responsables de atender a las aproximadamente 75 instituciones públicas de la administración centralizada y descentralizada<sup>18</sup>.

En 2015, se le asignó un presupuesto de L 4.1 millones del que apenas un poco más del 8% es para gastos de movilización del personal para brindar asistencia técnica a nivel nacional<sup>19</sup>. Este factor explica claramente la escasa capacidad de asistencia técnica para el desarrollo y verificación del funcionamiento de los procesos de control interno en las instituciones públicas.

La cuestión debatible es, cómo este órgano técnico especializado puede subsistir y proponerse cumplir en forma sostenida con su mandato legal y producir los resultados de asegurar en forma razonable la efectividad del control interno en las 77 instituciones que cubre, cuando apenas le alcanza para cubrir su planilla mensual. Obviamente ha sido y seguirá siendo muy difícil que lo logre con esta pírrica y descontextualizada asignación presupuestaria.

De acuerdo con la planeación estratégica de la ONADICI, realizada en 2015-2018, se tiene programado un incremento de personal especialista, 11 para ser exactos, para cubrir de forma adecuada y suficiente todo el universo de instituciones públicas.

El personal de una entidad técnica como ONADICI requiere ser contratado con base en idoneidad y de manera transparente, si realmente se piensa fortalecer la institucionalidad, su imagen y su organización, invertir en recurso humano y brindar asistencia técnica de calidad a las unidades de auditoría interna y a los comités de control interno.

---

<sup>18</sup> Modelo sistemático de gestión para objetivos de la ONADICI. Consultoría de Asistencia Técnica. Honduras, 2014.

<sup>19</sup> <http://transparencia.scgg.gob.hn/>

1. Unión Europea. CONVENIO DE FINANCIACIÓN DCI-ALA/2008/19897 PROGRAMA DE APOYO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y A LA INTEGRACIÓN REGIONAL (PAAPIR AT 41), 2010. Financiamiento: BGUE-B2008-19.090100-C1-AIDCO del presupuesto general de la Unión Europea. 3,200,000.00 euros; parte de estos fondos han financiado la Consultoría de Asistencia Técnica a la ONADICI 2015, que comprendió:
  - Modelo sistemático de gestión para objetivos de la ONADICI, modelo SIGEO.
  - Desarrollo de la estrategia institucional para la selección y monitoreo de los directores o jefes de las UAI del sector público.
  - Manual de la estructura organizacional y funciones de la ONADICI.
  - Programación anual de operaciones de la ONADICI con base en la Planeación Estratégica de la implementación del control interno, su monitoreo y evaluación.

## 2. Regulación y vigilancia

El acuerdo PCM 26-2007 otorga un mandato claro a la ONADICI para desarrollar normatividad específica en el contexto de las normas generales o rectoras emitidas por el TSC, a través de acuerdos, circulares, manuales e instructivos, y coordinar su efectiva aplicación por los entes públicos. El elemento de vigilancia queda comprendido en la función de dar seguimiento al cumplimiento e implementación de las recomendaciones formuladas por la ONADICI, el TSC, las UAI y otros órganos públicos de control y vigilancia, así como por auditores externos privados. La realización del componente sancionador se remite a la Ley Orgánica del TSC (LOTSC).

El dinamismo de la ONADICI en esta función se manifiesta en 2010, con la elaboración de la guía normativa para la implementación del control interno. Pero, en la práctica, la aplicación de estas guías ha despertado muchas dudas. La escasez de recursos humanos en la ONADICI y su baja especialización, afectó el proceso de socialización del instrumento y la capacitación fue insuficiente; esta debilidad se agudizó por el contenido de las guías, que enfatiza en lo normativo, pero con escaso valor informativo para orientar a los usuarios en la aplicación de los procesos de control. Además, el lenguaje confuso de estos documentos prolonga la curva de aprendizaje institucional. En resumen, son de poca utilidad práctica, pues no consideran una efectiva implementación de los elementos de control interno basada en la evaluación y gestión del riesgo.

Transcurridos seis años, por los cambios en el contexto, la ONADICI deviene en la obligación de someter las guías (como cualquier otra norma) a revisión y actualización, con metodologías claras para guiar la implementación del control interno basada en evaluación y gestión de riesgos. Además, sería pertinente que la capacitación en estas guías se utilice como un espacio para certificar al personal que aspira a cargos de gerencia dentro de la burocracia.

### 3. Transparencia

La ONADICI, por mandato expreso del acuerdo de su creación, debe promover la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública. En el Marco Rector del Control Interno, principio TSC-PRICI-02, se describe que su alcance abarcará el desarrollo y provisión de medidas de información y comunicación para transmitir, a lo interno y externo, lo relacionado con el manejo del presupuesto, uso y destino de los recursos, y resultados obtenidos de la gestión.

ONADICI carece de un portal de transparencia, lo que explica por qué no ha desarrollado herramientas de información y comunicación para ponerlas a disposición de las instituciones con el fin de que publiquen sus informes en materia de control interno institucional, además de la información de ejecución presupuestaria y resultados de su gestión. Los sectores poseen portales de transparencia que utilizan para informar sobre las actividades de sus funcionarios, leyes y normas vigentes, pero difunden muy poca información relacionada con la rendición de cuentas.

Por tanto, una tarea pendiente importante es que ONADICI desarrolle su propio portal, lo que le facilitará cumplir con el mandato de transparencia. Para ello puede aprovechar el Convenio de Colaboración Interinstitucional suscrito con el IAIP, pues le permitiría ganar experiencia con el intercambio de bases tecnológicas y transferencia de capacidades y conocimientos vinculados al área de transparencia y acceso de la información pública, y de los procesos de control interno que verifiquen el cumplimiento de la transparencia<sup>20</sup>.

Además, es de recordar que ambas instituciones se comprometieron a hacer un seguimiento coordinado a los procesos de compras y contrataciones, mediante publicaciones y difusión completa y oportuna de los procesos; sin embargo no existen acciones en esta línea.

Por otra parte, la ONADICI no ha brindado el seguimiento esperado a los informes enviados por el IAIP sobre incumplimiento de la transparencia de las IPPES, y sobre todo la SCGG. Esto fue confirmado, especialmente, por las autoridades del IAIP.

El convenio es de duración indefinida, por lo que la reactivación de este instrumento de cooperación sería muy provechoso para fortalecer los procesos de control interno institucional.

En conclusión, la ONADICI ha desaprovechado los beneficios de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), al no disponer de herramientas tecnológicas e informáticas que apoyen sus acciones tanto para la gestión interna, como para brindar respuestas racionales y rápidas a las instituciones. Por ello se presume que tampoco logra optimizar el tiempo ni evaluar la calidad de sus servicios, y que mantiene muy bajos niveles de productividad.

---

<sup>20</sup> Convenio de Colaboración Interinstitucional entre ONADICI y el IAIP, 8 de agosto de 2012.

## 4. Asistencia Técnica y Evaluación

La ONADICI tiene la atribución de prestar asistencia técnica, capacitar y dar seguimiento a los sujetos pasivos de las instituciones del sector público. Como en el resto de las funciones analizadas anteriormente, también en esta se está quedando corta en mostrar un impacto medible. Uno de los factores que ayuda a explicar esta situación se deriva del tema de los recursos humanos, ya analizado. En 2015, ONADICI apenas disponía de nueve especialistas para cubrir 77 instituciones; para mejorar la cantidad y calidad de respuesta técnica, en 2018 espera haber incorporado 11 especialistas en control interno.

Tabla 4. Enlaces Técnicos de ONADICI, según sectores

Sector	Especialista Técnico ONADICI Enlace
Salud	Mitchell Maldonado
Educación	Mitchell Maldonado
Seguridad	Yanira Deras

Si en 2018 logra incorporar a los 11 especialistas previstos, significa que mejoraría la cobertura especialista/institución, pasando de 9 en 2015, a 4 en 2018. No obstante, esta mejora en la cobertura, dada la complejidad de las instituciones públicas, aun seguirá siendo insuficiente. Se tiene que pensar en el personal que requiere la logística y las operaciones de la ONADICI.

Otro elemento que ayuda a comprender ese bajo impacto, es la gestión estratégica de poco alcance, con asesoría técnica proporcionada sin planificación y poco contenido que se vincule al objetivo de desarrollo del control interno público. Una realidad que refuerza esta explicación es que las capacitaciones o los tipos de asistencia carecen de metodologías que promuevan un aprendizaje práctico basado en la realidad, con evaluaciones subsecuentes para medir los cambios en la efectividad del control interno como producto del conocimiento e información obtenida<sup>21</sup>.

Un aspecto escasamente trabajado por la ONADICI, y que debe impulsar, es aprender de las experiencias y prácticas de campo; esto ayudaría al personal a conocer los diferentes contextos de control interno y poder atender dudas procesales o unificar criterios. Uno de los retos es poder recolectar y sistematizar información. También es importante que ONADICI empiece a evaluar los conocimientos adquiridos de los usuarios internos y a recoger valoraciones de los talleres y asistencia técnica que brinda.

<sup>21</sup> Por ejemplo, es hasta en 2014 que se formula el plan estratégico 2015-2018 y un POA que intenta organizar el trabajo de la ONADICI para relanzarla a una gestión más efectiva, donde la asistencia técnica juega un rol esencial. No obstante, al finalizar 2015, no se visualiza que la planificación haya sido utilizada como herramienta de gestión.

A lo interno, destina muy pocos esfuerzos en capacitar su recurso humano, especialmente aquel que tiene interacción continua con los usuarios del sistema (unidades de auditoría interna y comités de control interno institucional, etc.). Ciertamente, este personal necesita ser evaluado en sus conocimientos y habilidades para interrelacionarse con diferentes clientes, si se piensa invertir en recurso humano calificado y darle estabilidad mediante el régimen de Servicio Civil.

Una mejora que ayudaría a reducir los costos de seguimiento y fortalecería la eficiencia en la gestión de asistencia técnica y seguimiento, es disponer de herramientas tecnológicas e informáticas en línea, como portales, bases de datos y registros electrónicos; dicho de paso, este un mandato de la ONADICI.

Por otra parte, la ONADICI ha soslayado el mandato de evaluación al funcionamiento de las UAI, aunque ha logrado una buena práctica institucional al formalizar instancias impulsoras del control interno —los COCOIN— en las IPPES. Estas instancias carecen de fuerza legal, por lo que en sus planes deberá incorporar la normalización de esa buena práctica<sup>22</sup>.

## 5. ONADICI y su vinculación interinstitucional

El acuerdo de creación de la ONADICI contempla su participación en el Comité de Enlace del SINACORP con el TSC, en representación del Presidente de la República, de las UAI y de los sujetos pasivos.

Este Comité fue creado como una instancia integradora de los elementos de control; el control externo rectorado por el TSC, y el control interno regulado por el órgano rector e implementado desde el Poder Ejecutivo, para armonizar y dinamizar la normativización e implementación de ambos elementos, identificando oportunidades para fortalecer capacidades. A la vez, abre espacios de participación y recepción de aportes que funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil presenten acerca del SINACORP<sup>23</sup>.

En la realidad este espacio ha sido poco desarrollado en los nueve años transcurridos, no obstante que por ley recae en el TSC la tarea de promocionar su desarrollo.

Este Comité no ha funcionado por las tensiones existentes entre el TSC y la ONADICI. El TSC se ha desentendido de su función rectora y de conducción del Sistema, y en su lugar ha rivalizado con el funcionamiento y la misión de la ONADICI. Una explicación para esto es que, al crearse la ONADICI, se le trasladó la función de desarrollar el control interno institucional y el aseguramiento razonable de su efectividad que, inicialmente, estuvo a cargo del TSC, que absorbió la antigua Contraloría General de la República.

22 Se dice que los COCOIN carecen de fuerza legal, ya que la Ley Orgánica del TSC y su Reglamento, el Marco Rector del Control Interno, y el Acuerdo de Creación de ONADICI no mencionan su creación, sus objetivos ni sus funciones. Sí se mencionan en las Guías de Implementación del Control Interno de ONADICI.

23 Acuerdo Administrativo TSC 002.2007, Artículo 12, numeral 8.

Esto explica la desvinculación existente entre TSC y ONADICI y el poco dinamismo del SINACORP, al grado que, en 2015, este Comité estaba inactivo. El desaprovechamiento del Comité de Enlace también explica las acciones institucionales descoordinadas y con escasa efectividad, y el poco avance en la implementación efectiva de los procesos de control interno.

Pese al aislamiento, es de resaltar que, por esfuerzo propio, la gestión de la ONADICI encontró aliados que la han favorecido; por ejemplo, el acompañamiento y apoyo que los sectores Educación y Salud han recibido de la GIZ, y las auditorías sociales del programa Transformemos Honduras, que coincidieron con la ONADICI para promover y organizar los COCOIN. Gracias a estos esfuerzos, estas instancias han tenido relativo impacto en la implementación de los controles internos institucionales.

Uno de los temas fundamentales que debería abordarse en el Comité de Enlace es la rectoría y conducción del Sistema Nacional de Control por parte del TSC, puesto que este ha demostrado una débil gestión para promover que los sujetos pasivos dispongan de sistemas de control institucional que funcionen como un todo.

El trabajo de los auditores de las IPPE podría ser más efectivo si hubiera cooperación y armonía entre la ONADICI y el TSC, ya que los auditores se han encontrado ante la disyuntiva de a quién deben responder: si al TSC o a ONADICI, con el agravante de que ambas instituciones requieren de ellos información o reportes sin formatos armonizados.

En el Comité también se debe conocer las contradicciones existentes, por ejemplo, entre la DGSC y ONADICI, respecto a la conformación de la estructura de las UAI, ya que las Normas Rectoras de la Auditoría Interna establecen que esta debe ser de acuerdo al tamaño de la institución, pero la DGCS limita poder contratar conforme la estructura que la norma determina<sup>24</sup>.

24 Otro aspecto preocupante del quehacer de ONADICI es la no detección oportuna y la opacidad existente, para promover armonizaciones o cambios en materia legal relacionados con la contratación de recursos humanos del sector público; es probable que las IPPES tengan serios tropiezos para contratar recursos humanos en general, y específicamente en las UAI, pues existen mandatos en diferentes normas y leyes al respecto. La confusión legal conlleva un riesgo inminente de que las UAI, al no disponer del personal requerido debidamente seleccionado, mediante procesos de concurso público, no impulsen la implementación de controles internos preventivos basados en evaluación y gestión de riesgos, generando espacios para la corrupción y falta de transparencia en la ejecución de fondos públicos.

Existen fallas significativas y contradicciones entre estas normas y las leyes vigentes. Por ejemplo, la Norma Rectora de la Auditoría Interna, que es un acuerdo administrativo, define que los procesos de selección de directores de Auditoría Interna corresponden a ONADICI, y la selección de los auxiliares de Auditoría le corresponde a los directores de Auditoría; esto se contradice con la Ley de Servicio Civil, que establece el proceso de selección de todos los empleados públicos, incluyendo los auditores.

Es hasta cuando llegan los hallazgos y recomendaciones de las auditorías externas que se actúa. Esta práctica, sin duda, deja abierta posibilidades de ineficiencia en el manejo de los recursos y riesgos de corrupción, tomando en cuenta que la cobertura del TSC es sumamente limitada, el 50% del gasto presupuestado, según evaluaciones PEFA (NORC, 2012). (Informe Línea Base ONCAE).

El TSC, debido a su burocracia, provoca atrasos en la circulación de los informes a las instituciones; para el caso, solo con la SESAL tiene una mora de 63 informes no devueltos con las decisiones correspondientes.

Según lo descrito, la contradicción legal conduce al debilitamiento de las estructuras las UAI, y representa un inminente riesgo de debilitar la capacidad resolutoria de la UAI, al atribuirle a una instancia de reconocido enfoque político, la selección de su personal. Así, la implementación del

En conclusión, aunque la ONADICI no es la responsable de activar el Comité de Enlace, bien podría promover que se potencie y active para aprovechar la oportunidad de hacer un trabajo más efectivo, mediante el conocimiento y la experiencia que se generen en ese espacio; también se podría ampliar la participación a otras entidades afines, como el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), entre otros, para promover de forma conjunta que los sujetos pasivos dispongan de sistemas de control institucional que funcionen como un todo, bien concertados y alineados y reforzándose entre sí. Además, para hacer un trabajo más efectivo y armonioso con los auditores de las IPPE y del TSC, mediante mecanismos de cooperación. En este ámbito, la ONADICI puede establecer convenios con sociedad civil para actividades de control interno.

## VI. Resultados de la Línea Base

Esta sección presenta y explica los resultados obtenidos al medir los cinco indicadores de gestión de ONADICI: 1) planificación y gestión interna; 2) desarrollo normativo; 3) divulgación de información; 4) asistencia técnica; y, 5) seguimiento y evaluación.

Estos indicadores reflejan las funciones torales de la ONADICI de cara al sistema de control interno.

Para situar en contexto, la tabla abajo presenta de manera consolidada la puntuación obtenida en cada indicador, así como la global. Como se puede observar, la ONADICI presenta puntuaciones bajas y muy bajas, lo que es indicativo de su actual capacidad de gestión. **En síntesis, ONADICI presenta un promedio de 26,0%.**

Tabla 2. Puntuación consolidada de los 5 indicadores



No.	INDICADOR	2015
1	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL	23,0%
2	DESARROLLO NORMATIVO TÉCNICO	9,00%
3	ASISTENCIA TÉCNICA Y EVALUACIÓN	8,00%
4	FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO DE LOS COCOIN	47,00%

control interno encuentra serias limitantes, al no disponer de normativa actualizada con herramientas e instrumentos que faciliten la implementación del control interno; la lentitud del TSC en la circulación de los informes no permite aplicar sanciones rápidas y efectivas a los infractores de la ley, y obstruye el seguimiento a la implementación de recomendaciones.

5	FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO DE LAS UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA	45,00%
	PROMEDIO	26,0%

Los resultados cuantitativos, más que una medición puntual, se deben entender como un punto de partida para dar seguimiento a compromisos y avances en la gestión institucional de ONADICI; por tanto, para cada indicador se presenta un breve análisis del efecto o impacto que tiene su puntuación.

## 1. Planificación y gestión interna

Este indicador tuvo un resultado de 23%; ocupa el tercer lugar en desempeño, cumpliendo tres de los 13 subindicadores. En esta parte hemos puesto la atención en los subindicadores de mayor relevancia: un plan estratégico vigente con objetivos y líneas estratégicas de acción basadas en un diagnóstico institucional; un plan operativo anual (POA) en ejecución, vinculado a la planificación estratégica; presupuesto anual con asignaciones para financiar la operación institucional y las líneas estratégicas contempladas en el POA; recursos humanos especializados que han sido contratados por medio de procesos transparentes de selección personal basados en capacidad y méritos; planes de capacitación, asistencia técnica y evaluación basados en la gestión de riesgos.

ONADICI dispone de un plan estratégico 2015-2018 y plan operativo 2015, pero no lo ejecuta por falta de financiamiento; no dispone de planes de asistencia técnica, capacitación y evaluación basados en gestión de riesgos; carece de suficiente asignación presupuestaria y de una estructura organizacional, y los recursos humanos, además de insuficientes, no responden a las exigencias que sus funciones demandan. La gestión interna para seleccionar el recurso humano especializado ha dejado de lado el proceso basado en la [meritocracia](#).

Pero, sin duda, uno de los indicadores con mayor peso que limita su labor es el bajo apoyo presupuestario, del cual el 93% se destina a sueldos y salarios, y un 7% a gastos operativos. ONADICI, de acuerdo a la teoría de Maslow, apenas cubre sus necesidades fisiológicas; necesidades vitales asociadas con su supervivencia institucional, el pago de sueldos y salarios con una diminuta fracción para financiar de forma calamitosa su funcionamiento, lo que evidencia las ingentes limitaciones en que se desenvuelve cada actividad y el personal, cuando se propone emprender las acciones de apoyo a las [IPPE](#).

Por lo tanto, es materialmente difícil para ONADICI que logre según su mandato legal lograr resultados e impacto en desarrollar el control interno en las instituciones públicas.

Tabla 6. Resultados de Planificación y Gestión Institucional

No.	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL	2015	
		Sí	No
1	Plan Estratégico Institucional vigente con sus respectivos objetivos, líneas estratégicas y cursos de acción.	X	
2	Plan Operativo Anual 2015 que traduce la estrategia institucional en una programación anual de actividades y recursos.	X	
3	Presupuesto Anual aprobado con un máximo de 70% de los fondos presupuestarios destinado a salarios.		X
4	Manual de Puestos y Funciones de ONADICI vigente y aprobado por la autoridad competente.	X	
5	Recurso humano técnico-legal de ONADICI es seleccionado y contratado/nombrado a través de concurso público, de manera transparente y en base a conocimientos y experiencia.		X
6	ONADICI elabora un Plan de Capacitación continua para su recurso humano técnico-legal		X
7	ONADICI desarrolla y ejecuta un Plan de Transparencia y Acceso a Información para el Control Interno, que promueva la divulgación de información de utilidad sobre su gestión a través, estándares de divulgación para los COCOIN y UAI.		X
8	ONADICI desarrolla un Plan de Evaluación de los Controles Internos para medir la efectividad de estos, así como el desempeño de la UAI		X
9	ONADICI mantiene un registro automatizado e información de los resultados presentados en sus informes.		X
10	Elaborado el Programa de Aseguramiento de Calidad y Mejora para las UAI en coordinación con el TSC		X
11	Elaborado y en implementación un Plan de Promoción y Sensibilización del Control Interno enfocado a diferentes niveles jerárquicos de la Administración Pública (gobierno central, descentralizadas, desconcentradas, etc.), tipos de recurso humano, con enfoque pedagógico y normativo.		X
12	ONADICI entrega anualmente los resultados de las Evaluaciones y Seguimiento de la efectividad del proceso de control institucional al Presidente de la República y al TSC		X
13	Creado y funcionando el Comité de Enlace con el TSC, con su respectiva planificación, objetivos y cronograma de trabajo.		X
Puntaje		23.0%	

## 2. Desarrollo normativo

Según el artículo 5 del acuerdo de creación, ONADICI tendrá la función de “Desarrollar normatividad específica de control interno en el marco de las normas generales o rectoras del Tribunal Superior de Cuentas”...

Este indicador se relaciona directamente con este mandato, lo que hace un elemento clave de este indicador es su capacidad y habilidad de desarrollar normativa, instructivos, manuales, guías, etc. que orienten a las unidades de auditoría interna, a las MAE y funcionarios de instituciones públicas, así como todas las instancias administrativas y de control en aspectos procedimentales que reduzcan la improvisación y discrecionalidad.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la tabla de abajo, este indicador tuvo el desempeño más bajo, un 9%, pues solo cumple 1 de 11 subindicadores. Los subindicadores más importantes en este tema giran alrededor del desarrollo y actualización de las guías para el desarrollo del control interno institucional, elaboración de manuales para la evaluación y gestión de riesgos, elaboración e implementación de guías metodológicas para el control interno de las compras y contrataciones públicas, gestión del recurso humano y estándares de divulgación de información del [control interno](#).

En su mayoría los sub indicadores antedichos han afectado a su bajo desempeño; pues dejó de lado por más de cinco años su carácter normativo, productor de manuales auxiliares prácticos e ilustrativos, que hagan fácil la aplicación de las guías con los temas más sensitivos.

De su función normativa ONADICI solamente ha alcanzado a elaborar las Guías para la implementación del control interno institucional considerando las normas y principios del marco rector del control interno y los elementos COSO, poniéndolas a disposición de las IPPE para su aplicación.

Sin embargo, la aplicación de las guías, enfrentó un fuerte desafío para descifrar y entender su contenido con énfasis en los aspectos descriptivos-normativos, sin una vinculación a los procesos (operativización y gestión de riesgos).

Al 2015, ONADICI no ha podido actualizar las guías 2011, las que únicamente explican el alcance de la disposición legal y no cómo aplicar en el contexto del proceso de control interno. Un elemento que puede ayudar para cumplir con su mandato de desarrollo normativo es que ONADICI incremente esfuerzos para vincularla a la acción de sistematización de experiencias de campo durante la asistencia técnica que realizan sus técnicos, cuando se brinda asistencia técnica, monitoreo o capacitaciones.

Un factor importante que ha tenido poco avance es el desarrollo de manuales y guías metodológicas que orienten a las instituciones públicas a la identificación, evaluación y gestión de riesgos de los procesos compras y contrataciones públicas y la gestión del recurso humano.

Sin riesgos identificados y evaluados mediante procesos guiados, se desaprovecha la posibilidad de que los recursos públicos que sirven para procesos de contratación pública y la gestión de recursos humanos sean manejados con seguridad razonable.

En otras palabras, se abren los espacios para la ineficiencia e ineficacia en el uso de los recursos públicos, la corrupción y la falta de transparencia, el caso del IHSS, la compra de vehículos blindados, el caso de Astropharma, sin duda seguirán siendo los antivalores que permeen y drenen los recursos y eviten el desarrollo social y económico del país.

**Tabla 7. Resultados de Desarrollo Normativo Técnico de ONADICI**

No.	DESARROLLO NORMATIVO TÉCNICO	2015	
		Si	No
1	ONADICI revisa, actualiza y socializa la Guía para la Implementación de Control Interno Institucional (2011), con insumos de los usuarios/ implementadores institucionales (COCOIN y UAI), TSC y estándares COSO III.		X
2	ONADICI elabora un Manual de Evaluación y Gestión de Riesgos, con los respectivas metodologías/procedimientos e instrumentos/matrices para la identificación, evaluación y mitigación de riesgos, con insumos de los usuarios/ implementadores institucionales (COCOIN y UAI), TSC y estándares COSO III.	X	
3	ONADICI revisa, actualiza y socializa la Guía para la Elaboración del Plan General y del Programa Operativo Anual de la Unidad de Auditoría Interna (2011), con insumos de los usuarios/implementadores institucionales (COCOIN y UAI), TSC y estándares COSO III.		X
4	ONADICI en coordinación con ONCAE, elabora e implementa una Guía para el Control Interno de las Compras y Contrataciones Públicas y la Administración de Contratos Públicos, que toma en cuenta metodologías para el análisis de riesgos, mapeo de normas aplicables y procedimientos torales.		X
5	ONADICI en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil y la Secretaría de Trabajo, elabora e implementa una Guía para el Control de la Gestión del Recurso Humano del Sector Público, que toma en cuenta metodologías para el análisis de riesgos, mapeo de normas aplicables y procedimientos torales.		X
6	Documento Técnico de la actualización de la metodología de autoevaluación de control interno año 2015		X
7	ONADICI ha elaborado, formalizado y socializado el instructivo del Estatuto de la Unidad de Auditoría Interna.		X
8	ONADICI ha elaborado y socializado el Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Control Internos.		X
9	ONADICI ha elaborado y socializado estándares de divulgación de información del control interno institucional en coordinación del Instituto de Acceso a la Información Pública y COCOIN		X

10	ONADICI elabora e implementa Manual de Evaluación de Desempeño para UAI, con respectiva metodología e instrumentos de recolección	X
11	ONADICI ha elaborado y socializado instructivo para verificar el cumplimiento de la Guía para la Implementación del Control Interno Institucional	X
Puntaje		9.%

En conclusión, la misión de ONADICI en convergencia con el desarrollo del control interno institucional público seguirá en franco deterioro si no se apropia de su rol técnico y normativo que incluya la actualización y producción de manuales con los temas relevantes que indica el marco rector del control interno y que tomen en cuenta el tema del mapeo de riesgos, como elemento esencial que haga más efectivo el control interno institucional en procesos álgidos como ser contratación pública y gestión de recurso humanos.

### 3. Asistencia técnica y evaluación

De acuerdo a la tabla 8 mostrada abajo, este indicador obtuvo un resultado de 8 %, la evaluación más baja. Más del 90% de los subindicadores (9 de 12) fueron incumplidos, en parte porque las actividades de capacitación y acompañamiento que ONADICI realiza, no alcanza documentarla adecuadamente. Por otra parte, es debido a la baja al poco seguimiento y evaluación que se le da a la asistencia técnica que brinda ONADICI.

Los subindicadores de mayor importancia son la existencia de metodologías para evaluar y sistematizar los avances, logros y las limitantes en la implementación del control interno basadas en la gestión de riesgos en los sectores de Educación, Salud y Seguridad, en especial en los procesos de contratación pública y recursos humanos, el desarrollo, sistematización y documentación de las capacitaciones y talleres.

ONADICI demuestra con los recursos financieros y humanos que dispone, haber realizado esfuerzos para cumplir con este mandato, su debilidad se manifiesta en la falta de sistematización y documentación apropiada que evidencie la asistencia técnica en esta parte. Por ejemplo en vez de informes de capacitación, presentó listados y tablas con datos consolidados de los eventos del 2015; sin embargo, no produjo datos desagregados (número de capacitaciones o participantes) o analíticos (evaluaciones de conocimiento o lecciones aprendidas) en [sus reportes](#).

A finales del 2015, ONADICI dispone de recurso humano escaso y de poca especialización, el 93 % de presupuesto absorbido por sueldos y salarios, un 7% es destinado a gastos de movilización, esto se constituyeron en limitantes importante pues redujo los tiempos y la calidad de asistencia técnica para cada institución, además de los dedicados a producción de metodologías y revisión de autoevaluaciones. Por ejemplo la información presentada en este respecto, demuestra el bajo nivel de producción en materiales para el desarrollo de talleres y capacitaciones.

Tabla 8. Resultados Asistencia Técnica y Evaluación

ASISTENCIA TÉCNICA Y EVALUACIÓN ONADICI		2015	
		Si	No
1	ONADICI formula una metodología para evaluar el desarrollo, avances y logros de la implementación del control interno institucional, según los cinco componentes COSO y con insumos de instancias implementadoras (TSC, MAE, COCOIN y UAI).		X
2	ONADICI en coordinación con ONCAE, COCOIN y la UAI de la SEDUC, implementan un pilotaje para evaluar y gestionar el riesgo en las compras y contrataciones de la secretaría de Estado.		X
3	ONADICI en coordinación con ONCAE, COCOIN y la UAI de la SEDS, implementan un pilotaje para evaluar y gestionar el riesgo en las compras y contrataciones de la secretaría de Estado.		X
4	ONADICI en coordinación con ONCAE, COCOIN y la UAI de la SESAL, implementan un pilotaje para evaluar y gestionar el riesgo en las compras y contrataciones de la secretaría de Estado.		X
5	ONADICI en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil, Gerencia de Recursos Humanos, COCOIN y la UAI de la SEDUC, implementan un pilotaje para evaluar y gestionar el riesgo en la administración del recurso humano de la secretaría de Estado.		X
6	ONADICI en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil, Gerencia de Recursos Humanos, COCOIN y la UAI de la SEDS, implementan un pilotaje para evaluar y gestionar el riesgo en la administración del recurso humano de la secretaría de Estado.		X
7	ONADICI en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil, Gerencia de Recursos Humanos, COCOIN y la UAI de la SESAL, implementan un pilotaje para evaluar y gestionar el riesgo en la administración del recurso humano de la Secretaría de Estado.		X
8	Número de talleres en materia de metodologías de gestión de riesgo y procesos de control interno institucional realizados por ONADICI	X	
9	Número de talleres en materia de metodologías de transparencia y rendición de cuentas, según el marco rector del control interno y otras normas aplicables.		X
10	Número de autoevaluaciones que ONADICI acompaña a los COCOIN brindando asesoría técnica		X
11	Número de evaluaciones del desempeño realizadas por ONADICI a las UAI		X

Número de portales de transparencia que han incluido en la sección “Rendición de Cuentas”, información documental sobre el control interno institucional, según estándares de divulgación acordado entre el IAIP y ONADICI.

X

Puntaje

8%

Es probable que ONADICI disponga de mucha información sobre la asistencia técnica y capacitaciones que brinda, y que posiblemente está en manos de los técnicos. Pero es preciso reiterar la importancia de que estos conocimientos y experiencias estén debidamente resumidos y reportados. ONADICI debe comenzar a demostrar su trabajo en el sistema de control interno y esta es manera de hacerlo para que conozcan sus resultados y para los interesados en consultar sus experiencias. La tabla No. 9 que se presenta abajo, se elaboró después de revisar dichos listados, muestra un ejemplo del número de capacitaciones en el 2015 a sectores ámbitos del Convenio

Tabla No .9 Asistencia Técnica ONADICI 2015

Sector	Numero de Asistencia Técnica	Número de Participantes
Educación	2	5
FHIS	1	1

Fuente: Elaborado según información brindada por ONADICI

Entonces se avizora que ONADICI seguirá teniendo un débil impacto positivo en el desarrollo del control interno institucional, la sensibilización de baja calidad en materia de control interno en las MAE, funcionarios y empleados no logrará que los procesos sean fortalecidos con los mecanismos de control interno basados en riesgos identificados y evaluados que controlar.

#### 4. Funcionamiento y desempeño de los Comités de Control Interno (COCOIN)

El rol asignado a los COCOIN se encuentra en las Guías para la Implementación del Control Interno de ONADICI (2011). Entre sus responsabilidades se encuentran 1) Apoyar a la coordinación de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) de las instituciones públicas en la implementación ordenada de las prácticas obligatorias, 2) Coadyuvar la implementación del control interno y 3) Preparación de informes trimestrales. La conformación de los comités inicia desde 2012, aunque difiere por tiempos en algunos sectores. Por ejemplo en el sector de Seguridad fue conformado en 2012, mientras que en Salud en 2015.

Una medición del funcionamiento y desempeño de los COCOIN, provee una perspectiva del grado en que esta instancia está plenamente enfocada en la promoción y aplicación de la normativa de los procesos de control interno. El resultado obtenido de la medición de línea base en el funcionamiento de los tres sectores muestra un porcentaje promedio alcanzado de 47% en los tres sectores públicos Educación, Salud y Seguridad.

La Secretaría de Educación obtuvo el desempeño más alto; un 71%, la Secretaría de Seguridad alcanzó un 57% y la Secretaría de Salud logro un 14%. A continuación se presenta el rendimiento individual alcanzado para cada sector

#### 4.1 COCOIN Secretaría de Seguridad

De acuerdo a la tabla No. 10, el desempeño del COCOIN SEDS alcanzó un 57%, cumpliendo 4 de los 7 sub indicadores. Entre los más importantes se encuentran los representados por la constitución del COCOIN, además si sus acciones responden a una planificación para el fortalecimiento del control interno, si está llevando a cabo acciones de autoevaluación del control interno basados en la gestión de riesgos, si está impulsando la difusión y socialización del control interno en todos los niveles y con todos los involucrados en el proceso.

COCOIN en SEDS en 2015 ha enfocado sus esfuerzos en la sensibilización, capacitación del control interno entre todos sus funcionarios y responsables de los procesos del control interno institucional. Asimismo, han proyectado la conformación de subcomités en las direcciones policiales. Pese a ello, estas actividades han estado desvinculados de un plan para el fortalecimiento del control interno y en las acciones de autoevaluación la gestión del riesgo no es un tema desarrollado.

Entre sus elementos fuertes están su conformación y funcionamiento, existe una voluntad entre sus miembros para impulsar acciones de capacitación y sensibilización para mejorar el control interno institucional. No obstante, a diferencia del sector Educación, en el sector Seguridad se ha carecido del liderazgo en la MAE y responsables de las direcciones policiales en todas sus ramas, asimismo de la inspectoría, también se ha carecido de gestión de alianzas con la sociedad civil como Transformemos Honduras y cooperación internacional interesada en el tema.

Tabla 10. Resultados COCOIN Secretaría de Seguridad (SEDS)

No.	Secretaría de Seguridad	SI
1	COCOIN de SEDS nombrado y con una estructura adecuada, según: 1) el tamaño de la entidad; 2) la naturaleza y complejidad de los productos y procesos y 3) la magnitud de las operaciones.	X
2	COCOIN de SEDS, con la UAI acompañando como observador y con asesoría técnica de ONADICI, lleva a cabo una evaluación y gestión de riesgos en compras y contrataciones, emitiendo las recomendaciones de mejora del caso.	X
3	COCOIN de SEDS, con la UAI acompañando como observador y con asesoría técnica de ONADICI y la DGSC, lleva a cabo una evaluación y gestión de riesgos en recursos humanos, emitiendo las recomendaciones de mejora del caso.	X
4	Número de empleados de la secretaría de Estado capacitados en el control interno y metodología de evaluación y gestión de riesgos.	X

5	Número de eventos de difusión y socialización del control interno institucional, en base a metodología pedagógica y normativa de ONADICI.	X	
6	Elaborado, socializado y en implementación "Plan para el Fortalecimiento del Control Interno Institucional basado en autoevaluación de riesgos a áreas críticas de la secretaría de Estado, insumos de ONADICI, del TSC y de otras organizaciones.		X
7	Informe de autoevaluación 2015	X	
Puntaje		57%	

En lo referente a las autoevaluación del control interno, estas en alguna medida han servido para visualizar que deben ampliar el alcance de la gestión del COCOIN en los diferentes niveles institucionales de la policía, pero como se indicó antes dichas evaluaciones al control interno han estado carentes de evaluaciones a elementos de riesgo institucional y de los procesos<sup>25</sup>. Este fenómeno se repite en todos los sectores, como también está presente en ONADICI.

Las debilidades existentes en el sistema de control interno en SEDS y común a todo el sistema de control del país deberían ser temas de agenda entre TSC y ONADICI en el marco del comité de enlace, lo que ayudaría a analizar y encontrar opciones más viables que permitan que el sistema se desarrolle como un todo, como sistema, para que promueva la coordinación, la coexistencia y reforzamiento entre sí de los niveles y de sus elementos que lo conforman. Un aspecto coyuntural que ayudaría al respecto es aprovechar el actual proceso de formulación del anteproyecto de la Ley Orgánica de la SEDS y la policía para replantear y ajustar el sistema de control interno actual y proponer uno que se ajuste al contexto de la SEDS en donde el COCOIN asuma un rol importante para lograrlo

Entretanto, los desafíos del COCOIN en SEDS seguirán siendo encarar de forma impostergable la planificación de acciones para contribuir al desarrollo del control interno que vincule elementos de ONADICI y TSC, identificación, evaluación y la gestión de los riesgos en procesos fundamentales como ser compras y recursos humanos.

## 4.2 COCOIN Secretaría de Educación

El COCOIN de la SEDUC presenta el más alto desempeño con respecto a los demás sectores, alcanzando un 71% en su funcionamiento, habiendo cumplido 5 de 7 sub indicadores

La SEDUC presenta mayor expectativa de avanzar en esta actividad esencial mediante los COCOIN para fortalecer el control interno, sobretudo en el mapeo de riesgo institucional y de los procesos y su aplicación específica en los proceso de compras y contrataciones públicas y gestión de los recursos humanos es inexistente.

25 Informe COCOIN SEDS, 2015.

Entre los elementos habilitantes para este buen desempeño figuran la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional al contar con un ministro por cerca de ocho años, el aporte de GIZ y la sociedad civil con el acompañamiento y veeduría de Transformemos Honduras (TH).

*Tabla 11. Resultados COCOIN Secretaría de Seguridad (SEDUC)*

No.	Secretaría de Educación	SI	NO
1	COCOIN de SEDUC nombrado y con una estructura adecuada, según: 1) el tamaño de la entidad; 2) la naturaleza y complejidad de los productos y procesos y 3) la magnitud de las operaciones.	X	
2	COCOIN de SEDUC, con la UAI acompañando como observador y con asesoría técnica de ONADICI, lleva a cabo una evaluación y gestión de riesgos en compras y contrataciones, emitiendo las recomendaciones de mejora del caso.		X
3	COCOIN de SEDUC, con la UAI acompañando como observador y con asesoría técnica de ONADICI y la DGSC, lleva a cabo una evaluación y gestión de riesgos en recursos humanos, emitiendo las recomendaciones de mejora del caso.		X
4	Número de empleados de la secretaría de Estado capacitados en el control interno y metodología de evaluación y gestión de riesgos.	X	
5	Número de eventos de difusión y socialización del control interno institucional, en base a metodología pedagógica y normativa de ONADICI.	X	
6	Elaborado, socializado y en implementación "Plan para el Fortalecimiento del Control Interno Institucional basado en autoevaluación de riesgos a áreas críticas de la secretaría de Estado, insumos de ONADICI, del TSC y de otras organizaciones.	X	
7	Informe de autoevaluación 2015	X	
Total		71 %	

El mayor dinamismo y beligerancia del COCOIN en SEDUC establece un escenario optimista hacia el futuro, para contribuir al aseguramiento en forma razonable del logro de los objetivos institucionales, fortaleciendo la rendición de cuentas en todos los niveles y promoviendo la transparencia institucional.

Como se apuntara antes, es un factor clave, el grado de sensibilización del control interno institucional en la MAE, equipo técnico, funcionarios de SEDUC que muestran una mayor voluntad y compromiso en la coordinación y empuje de la aplicación de las prácticas del control interno institucional.

Para futuro reciente, los COCOIN han programado la conformación y juramentación de Sub Comités a nivel de los 18 departamentos en SEDUC<sup>26</sup>.

De materializarse estas acciones en SEDUC, sin lugar a dudas provocarían un efecto sistémico que servirá de ejemplo y marco referencial para que los demás sectores emulen las buenas prácticas encontradas en la SEDUC.

No obstante, el COCOIN deberá afianzar lo que ya tiene avanzado, sus actuaciones y resultados concretos para asegurar institucionalmente la presencia del control interno en todos los procesos del sector educativo. La SEDUC tiene tareas pendientes como avanzar en la gestión de riesgos para los procesos de compras públicas y gestión de recursos humanos. En la gestión del control interno institucional es fundamental focalizar las acciones de control hacia los puntos que más requieren de control, por lo que impulsar el control interno utilizando la evaluación y gestión del riesgo institucional y de los procesos, sobre todo los de mayor vulnerabilidad a la corrupción como compras y contrataciones y gestión de los recursos humanos, brindará un panorama de mayor efectividad y consecución de los resultados en la SEDUC.

### 4.3 COCOIN Secretaría de Salud

El COCOIN de la Secretaría de Salud presenta el más bajo desempeño, un 14% con respecto a los COCOIN de los demás sectores, cumpliendo 1 de los 7 sub indicadores.

De acuerdo a la documentación recibida, se evidencia una falta de cultura de control interno institucional. El Comité de SESAL es de reciente organización y juramentación, Noviembre del 2015.

En la coordinación del COCOIN existe un desinterés manifiesto, y no hay voluntad y compromiso hacia el control interno y lo que este tema implica para garantizar gestión transparente y combatir la corrupción. Entre los factores que determinan esta situación, están la percepción que las acciones del control interno provocan exceso de tareas adicionales y que requiere mucho tiempo adicional, esto quizás debido a una asunción inapropiada acerca de la naturaleza y objetivo de esta temática. Además la ausencia de un liderazgo, voluntad y compromiso de la MAE y funcionarios para promover el establecimiento del control interno basado en gestión de riesgos.

---

26 Así como la conformación de Sub Comités en las direcciones policiales en SEDS, lo que representaría buenas prácticas y expectativas de mejora en materia del control interno.

Tabla 12. Resultados COCOIN Secretaría de Seguridad (SESAL)

No.	Secretaría de Salud	Si	No
1	COCOIN de SESAL nombrado y con una estructura adecuada, según: 1) el tamaño de la entidad; 2) la naturaleza y complejidad de los productos y procesos y 3) la magnitud de las operaciones.	X	
2	COCOIN de SESAL, con la UAI acompañando como observador y con asesoría técnica de ONADICI, lleva a cabo una evaluación y gestión de riesgos en compras y contrataciones, emitiendo las recomendaciones de mejora del caso.		X
3	COCOIN de SESAL, con la UAI acompañando como observador y con asesoría técnica de ONADICI y la DGSC, lleva a cabo una evaluación y gestión de riesgos en recursos humanos, emitiendo las recomendaciones de mejora del caso.		X
4	Número de empleados de la secretaría de Estado capacitados en el control interno y metodología de evaluación y gestión de riesgos.		X
5	Número de eventos de difusión y socialización del control interno institucional, en base a metodología pedagógica y normativa de ONADICI.		X
6	Elaborado, socializado y en implementación "Plan para el Fortalecimiento del Control Interno Institucional basado en autoevaluación de riesgos a áreas críticas de la secretaría de Estado, insumos de ONADICI, del TSC y de otras organizaciones.		X
7	Informe de autoevaluación 2015		X
Puntaje		14%	

A continuación se presentan un resumen de los temas pendientes en la SESAL.

Tabla No. 13. Temas pendientes iniciaren SESAL

No.	Temas
1	Ambiente de Control Interno
2	Evaluación y Gestión del Riesgo
3	Actividades de Control Interno
4	Comunicaciones
5	Seguimiento y Monitoreo
6	Evaluación y gestión de riesgos en compras y contrataciones.
7	Evaluación y gestión de riesgos en recursos humanos
8	Capacitaciones y eventos de socialización del control interno institucional
9	Planificación para el Fortalecimiento del Control Interno Institucional
10	Autoevaluación 2015

No han logrado acordar la planificación para implementar el control interno, las acciones de control interno se han limitado a atender las convocatorias de ONADICI para tratar temas del control interno.

La condición de la promoción del control interno se ha agudizado debido a que la UAI de la SESAL tiene más de tres años que no existe un Jefe de Auditoría Interna nombrado de acuerdo a la Ley.

Como se indicó antes el nivel jerárquico superior, la MAE, su equipo técnico, funcionarios de la SESAL muestran también una frágil voluntad y compromiso para la implementación del control interno.

La ONADICI y TSC también han manifestado su poca efectividad para impulsar las acciones del COCOIN en este sector, aun habiendo realizado gestiones mediante su enlace técnico, estas han sido muy débiles e infructuosas, de muy bajo impacto.

Se puede advertir con mucha claridad, que dada esta situación los niveles de riesgo de corrupción institucional en procesos de compras y contrataciones y la gestión de recursos humanos son muy altos, por ejemplo en un Estudio de Compras y Contrataciones 2014-2015 realizado por ASJ, para cuatro establecimientos de Salud pública seleccionados, estos vienen fraccionando sus compras en más de L. 26.1 millones (USD 1.2 millones).

## 5. Funcionamiento y desempeño de las Unidades de Auditoría Interna

Las Unidades de Auditoría Interna (UAI) son las instancias encargadas de fiscalización a posteriori para asegurar con seguridad razonable la efectividad de los procesos de control interno que son implementados por las instituciones públicas. Al realizar la medición del funcionamiento y desempeño de la Unidades de Auditoría Interna (UAI), se puede obtener una perspectiva del grado en que está instancia está respondiendo al trabajo encomendado y los resultados que se están obteniendo en las instituciones en la aplicación de la normativa de los procesos de control interno.

En este marco, el rol de ONADICI es contribuir con el proceso de reclutamiento y selección de los directores de la UAI, proponiendo una terna de candidatos al TSC, quien elige finalmente el candidato a ocupar dicho cargo. También ONADICI tiene el mandato de llevar a cabo evaluaciones al desempeño de las UAI y les provee normativas, asistencia técnica para fortalecer su funcionamiento. En la práctica el papel de ONADICI ha estado marcado de un tensionamiento con el TSC, debido a la falta de criterios consensuados en cuanto al funcionamiento operativo de las UAI, que han limitado la efectividad de las acciones que ONADICI en forma aislada ha emprendido.

El resultado obtenido de la medición de línea base en el funcionamiento de las UAI efectuado en los tres sectores; Educación, Salud y Seguridad, muestra un porcentaje promedio alcanzado de 45%.

El sector Educación presenta el resultado más alto, un 73%, mientras que el sector Seguridad alcanzó 36% y Salud obtuvo el resultado más bajo: 27%.

Existen diferencias que explican estos resultados. En SEDUC, los factores más robustos se relacionan con el nivel fuerte de compromiso con el control interno, que ha resultado que la selección de la directora de UAI se haya hecho en base a méritos y capacidad, proveyéndole mayor autonomía e independencia, además la capacidad gerencial de la Unidad y el fuerte apoyo que se recibe de parte de la autoridad del ministro y principales funcionarios, apoyo de la cooperación externa de GIZ, la apropiada experiencia y alto compromiso de su jefatura que promueve una conducción, organización, planificación e implementación de las actividades de aseguramiento de la efectividad del control interno estrechamente relacionadas a los objetivos estratégicos definidos por la institución.

En cambio, en la SEDS existen problemas de reconocimiento y de apoyo al puesto y la labor del director de la UIA, pues debido a circunstancias laborales el actual director que había sido despedido, fue restituido mediante decisión judicial, además que su formación académica no corresponde al perfil que se requiere. Además este sector está muy poco comprometido con el control interno, por ejemplo el manejo de fondos de la Tasa de Seguridad, mantenido en secretividad todas sus acciones, y se agrega la gestión operativa policial que tradicionalmente se ha administrado bajo controles discrecionales, respondiendo muy poco a los órganos contralores por su gestión.

En la SESAL es muy parecido a la situación del sector Seguridad, desde hace tres años la dirección de auditoría está en disputa legal por la directora de UAI que fue despedida, esta situación tanto el TSC y ONADICI han unido esfuerzos para analizar la tardanza de este caso en los tribunales, tampoco las autoridades ministeriales han solicitado celeridad y prioridad en este caso ante las autoridades judiciales. La UAI ha funcionado con jefes de auditoría interna interinos, contratado cada tres o seis meses, ocupando este cargo profesionales que no reúnen los requisitos profesionales.

A continuación se presenta el rendimiento individual de cada UAI alcanzado para cada sector



## 5.1 UAI SEDUC

Tabla 14. Resultados Unidad de Auditoría Interna de la Secretaría de Educación

No.	Secretaría de Educación	SI	NO
1	Estatuto de Auditoría Interna vigente de la UAI.[1]	X	
2	UAI con organigrama de acuerdo a su Clasificación Tipo A[2]	X	
3	Director(a) de la UAI, es seleccionado y nombrado mediante concurso abierto y transparente, conforme las disposiciones y procedimientos establecidos del Marco Rector de UAI y demás leyes aplicables.	X	
4	Plan General de Auditoría Interna	X	
5	Plan Anual de la UAI 2016 elaborado de acuerdo con la naturaleza y prioridades (entre ellos, riesgos identificados) de la entidad y remitido al TSC.[4]	X	
6	Número de auditorías internas realizadas por la UAI en el 2015	X	
7	Número de informes de auditoría con hallazgos de responsabilidad administrativa y/o penal.[5]	X	
8	Número de planes de acción, con sus respectivas recomendaciones aceptadas por la MAE		X
9	Base de datos con información actualizada del seguimiento a las acciones correctivas.		X
10	Número de controles preventivos adoptados en las compras y contrataciones.		X
11	Número de controles preventivos adoptados en la gestión de recurso humano.	X	
Puntaje			

La UAI de SEDUC presenta el más alto desempeño en su funcionamiento, con 73%, cumpliendo con 5 de los 7 sub indicadores. Los factores más robustos se relacionan con el nivel fuerte de compromiso con el control interno, que ha resultado que se haya efectuado una selección de la directora de UAI en base a méritos y capacidad, proveyéndole mayor autonomía e independencia la unidad, además su capacidad gerencial para conducir la y el fuerte apoyo que se recibe de parte de la autoridad del ministro y principales funcionarios, soporte de la cooperación externa de GIZ, la apropiada experiencia y alto compromiso de su jefatura que promueve una conducción, organización, planificación e implementación de las actividades de aseguramiento de la efectividad del control interno estrechamente relacionadas a los objetivos estratégicos definidos por la institución.

Desde el 2013, la UAI ha venido ganando espacios y situándose en un lugar de mucha relevancia y confianza en la institución, que le permite realizar una promoción del control interno en ruta hacia el logro de un mayor grado de efectividad. También es notorio que este sector es el único que estará extendiendo su cobertura con unidades de auditoría departamentales, que vendrá a fortalecer establecer una cultura de aplicación de los controles internos.

De acuerdo a la documentación presentada se han identificado características que favorecen la UAI de la SEDUC, se muestran en el gráfico de abajo.

**Grafico 7. Elementos fuertes y débiles del UAI SEDUC**

Fortalezas	Debilidades
Planificación, organización y conducción del trabajo orientado hacia los objetivos institucionales	Burocracia del TSC posterga las acciones correctivas del control interno y ejecución de diligencias para casos de pliegos de responsabilidades
Compromiso de la MAE y funcionarios con gestión basada en el control interno	Obstáculos de Dirección General de Servicio civil para crear plazas de UAI como Subjefatura de UAI y cancelación de plaza de auditor interno
Capacidad de gestión y compromiso de la jefatura de Auditoría	Ausencia de políticas salariales para recursos humanos de la UAI que conduce a estructuras salariales diferenciadas entre instituciones
Expectativa de mayor cobertura de la auditoría con la contratación de auditores departamentales	Marco rector de AI, Ley de servicio civil, Estatutos gremiales, contratos colectivos para contratación de recursos humanos desvinculadas y contradictorias entre si
Jefe de Auditoría seleccionada y nombrada por acuerdo en concurso y por capacidad	Falta de claridad en contratación recurso humano departamental: ¿Es Auditor departamental o Jefe de Auditoría Interna? ¿A quién responderá?: Al Jefe de Auditoría de SEDUC o Director Departamental. ¿El proceso de selección a quién debe corresponder?
Posicionamiento estatutario institucional y trabajo cercano con COCOIN	Precaria estabilidad laboral de los empleados en los puestos de UAI
Gestión y el apoyo de la cooperación externa GIZ	Duplicidad y rivalidad en las funciones de ONADICI y TSC con respecto a requerimientos de informes, supervisión de auditores de la UAI
	Aprobación política es la máxima para el nombramiento de recursos humanos de la UAI seleccionados en concursos abiertos

No obstante, las instituciones rectoras del sistema de control interno deben encarar retos para fortalecer en mayor grado el funcionamiento de las UAI. En el gráfico se indican algunos elementos esenciales que reducen las posibilidades de mayores logros en la UAI.

Por último, como lo manifiestan los indicadores 8,9 y el 10, a lo interno, la UAI adolece de gestiones más contundentes que evidencien seguimiento y planes de acción a la implementación de las recomendaciones encontradas en los informes de autoevaluación y evaluación separada, relacionados a la gestión de los riesgos en los procesos. Asimismo fortalecer la gestión de la información con una base de datos para disponer de datos más exactos y ordenados que apoyen la gestión para visualizar los avances, para la toma de decisiones, para el seguimiento a la implementación de los correctivos identificados como solución a los desfases en el control interno, entre otros.

## 5.2 UAI SEDS

La UAI de la Secretaría de Seguridad SEDS presenta un desempeño del 36 por ciento. Ha cumplido 4 de los 11 sub indicadores evaluados.

Para el cumplimiento de su misión cuenta con una estructura organizativa y funcional muy compleja, tienen una alta movilidad interna y permanencia con periodos cortos del recurso humano, puestos administrativos ocupados por personal formado para funciones policiales, la logística de la misiones a cumplir requiere respuestas inmediatas, direcciones policiales acostumbrados a ejercer de forma discrecional sus propios controles internos invocando la autonomía que les concede la Ley Orgánica de la policía.

En la práctica, el débil avance alcanzado por la UAI de la SEDS se explica por la dificultad de consolidación de la unidad, por las circunstancias laborales que han envuelto al actual director de auditoría, cancelado de su puesto y restituido por orden judicial posteriormente, además que no reúne el perfil profesional del puesto. Esto ha provocado que la gestión carezca del apoyo y apertura necesaria proveniente de la autoridad del ministro, funcionarios y directores policiales, que ha provocado acciones de auditoría poco efectivas y aisladas del apoyo jerárquico. Además la unidad carece de plan de trabajo, no existe evidencia del seguimiento a las recomendaciones y planes de acción sobre todo para prevenir futuras acciones ilegales en procesos de compras y contrataciones y gestión de recursos humanos.

En este contexto, un factor coyuntural que puede potenciar el control interno los representa la nueva ley Orgánica de la SEDS y de la policía nacional, que actualmente está en debate en el congreso nacional. El impacto de la Ley deberá tener en cuenta elementos antedichos. Debe fijar su postura en torno al concepto del control interno institucional como sistema, permitiendo el desarrollo del control interno como un todo, que promueva la coordinación, la coexistencia y reforzamiento entre sí de los niveles de control y de sus elementos que lo conforman, integrados entre sus diferentes instancias

de control, con funciones complementarias que respondan a los mismos objetivos, con mecanismos vinculados entre estos niveles. La ley debe definir claramente la coordinación y límites de sus funciones, entre las partes que conforman los dos niveles del control interno.

El rol que debe jugar la UAI en la nueva Ley es esencial, ya que es el ente especializado de la fiscalización y de blindar los procesos con recomendaciones oportunas de acuerdo a la normativa del marco rector del TSC y de ONADICI. La ley debe garantizarle el espacio apropiado para su autonomía y funcionamiento pleno, sin menoscabo de las otras instancias de control preventivo como la inspectoría y otras. Existen dos enfoques de control interno en el que la UAI debe estar: gestión policial administrativa (preventiva y a posteriori) y, la gestión policial operativa. En ambos el objeto del control es el desempeño. El primero cubre los procesos administrativos y, por otro, lo asociado a los resultados obtenidos del desempeño policial. Un aspecto que contribuiría a la SEDS es la departamentalización de las UAI que respondan directamente al ministro de seguridad.

Desde el punto de vista del TSC y ONADICI, las normas de control interno que serán actualizadas deberán establecer fundamentos y relaciones, metodologías y normas y manuales procedimentales respecto a estas instancias que definan la relación que debe existir entre la UAI, el COCOIN con las diferentes instancia de control policial y la inspectoría entre otras.

*Tabla 15. Resultados UAI de Secretaría de Seguridad*

No.	Secretaría de Seguridad (SEDS)	SI	NO
1	Estatuto de Auditoría Interna vigente de la UAI.	X	
2	UAI con organigrama de acuerdo a su clasificación Tipo A	X	
3	Director(a) de la UAI, es seleccionado y nombrado mediante concurso abierto y transparente, conforme las disposiciones y procedimientos establecidos del Marco Rector de UAI y demás leyes aplicables.		X
4	Plan General de Auditoría Interna de cuatro años, elaborado y comunicado a la máxima autoridad ejecutiva (MAE)		X
5	Plan Anual de la UAI 2016 elaborado de acuerdo con la naturaleza y prioridades (entre ellos, riesgos identificados) de la entidad y remitido al TSC.	X	
6	Número de auditorías internas realizadas por la UAI en el 2015	X	
7	Número de informes de auditoría con hallazgos de responsabilidad administrativa y/o penal.		X
8	Número de planes de acción, con sus respectivas recomendaciones aceptadas por la MAE		X

9	Base de datos con información actualizada del seguimiento a las acciones correctivas.	X
10	Número de controles preventivos adoptados en las compras y contrataciones.	X
11	Número de controles preventivos adoptados en la gestión de recurso humano.	X
Puntaje		

Considerando el altísimo costo de la seguridad para la sociedad, este impacto fiscal debe ser justificado y fiscalizado, se requiere de diseñar apropiadamente una arquitectura de sistema de control interno, más aun si, consideramos lo complejo que es este sector, como ningún otro, deviene en la obligación de tomar diseños muy particulares, provistos de profundo análisis y soluciones de los actores y referentes del sistema de control y de la sociedad civil.

### 5.3 UAI SESAL

El desempeño de la UAI de la Secretaría de Salud, SESAL alcanzó un porcentaje del 27%, cumpliendo 3 de los 11 sub indicadores y ubicándose en el último lugar con respecto al resto de las UAI de los otros sectores. LA UAI no dispone de un plan de cuatro años como la norma lo establece. La planificación operativa anual indica las áreas o unidades donde se realizaran las fiscalizaciones, además señala las operaciones administrativas o contables a examinar junto con los tipos de eventos relacionados. Lo que no se constata en la información recibida es, si esta responde a objetivos y prioridades institucionales y tampoco que este informe fuera remitido al TSC

SESAL hace más de tres años no tiene Jefe de UAI, el puesto está vacante debido a un litigio, la MAE ha decidido ocupar el puesto interinamente con profesionales que en algunos casos no reúnen el perfil requerido<sup>27</sup>.

En la SESAL la situación es muy parecida a del sector Seguridad; desde hace tres años la dirección de auditoría está en disputa legal por la directora de UAI que fue despedida, esta situación tanto el TSC y ONADICI han unido esfuerzos para analizar la tardanza de este caso en los tribunales, tampoco las autoridades ministeriales han solicitado celeridad y prioridad en este caso ante las autoridades judiciales. La UAI ha funcionado con jefes de auditoría interna interinos, contratado cada tres o seis meses, ocupando este cargo profesionales que no reúnen los requisitos profesionales. El equipo

<sup>27</sup> El Jefe de Auditoría Interna de SESAL fue despedido en 2013, interpuso una demanda para ser restituido al puesto, actualmente está en litigio. Estando en litigio, la ley de Servicio Civil prohíbe someter el puesto a concurso.

La UAI ha estado sin Jefe desde hace más de tres años. La MAE ha cubierto interinamente (tres meses) el puesto, con profesionales que en algunos casos no reúnen el perfil.

Las gestiones de apoyo que ha realizado ONADICI en SESAL, han sido infructuosas para restablecer la autoridad del puesto.

de auditoría de la UAI ha estado laborando sin jefatura permanente, han tenido débil impacto con las acciones de seguimiento de la implementación de las recomendaciones y a la formulación de planes de acción sustentados en la identificación de las áreas y los procesos que son esenciales fiscalizar, basados en la identificación y valoración de riesgos institucionales y de proceso. Los auditores internos tienen un débil conocimiento de mapeo de riesgos, y de los procesos de contratación pública.

Respecto a la gestión de seguimiento a las recomendaciones con hallazgos de responsabilidad, el TSC tiene una deuda con la SESAL de aproximadamente 62 expedientes por revisar<sup>28</sup>.

*Tabla 15. Resultados UAI de Secretaría de Salud*

No.	Secretaría de Salud	Si	No
1	Estatuto de Auditoría Interna de la UAI vigente.	X	
2	UAI con organigrama de acuerdo a su Clasificación Tipo A	X	
3	Director(a) de la UAI, es seleccionado y nombrado mediante concurso abierto y transparente, conforme las disposiciones y procedimientos establecidos del Marco Rector de UAI y demás leyes aplicables.		X
4	Plan General de Auditoría Interna de cuatro años, elaborado y comunicado a la máxima autoridad ejecutiva (MAE)		X
5	Plan Anual de la UAI 2016 elaborado de acuerdo con la naturaleza y prioridades (entre ellos, riesgos identificados) de la entidad y remitido al TSC.		X
6	Número de auditorías internas realizadas por la UAI en el 2015	X	
7	Número de informes de auditoría con hallazgos de responsabilidad administrativa y/o penal.		X
8	Número de planes de acción, con sus respectivas recomendaciones aceptadas por la MAE		X
9	Base de datos con información actualizada del seguimiento a las acciones correctivas.		X
10	Número de controles preventivos adoptados en las compras y contrataciones.		X
11	Número de controles preventivos adoptados en la gestión de recurso humano.		X
Puntaje		27%	

<sup>28</sup> Informe de Auditoría Interna, SESAL 2015.

## II. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones Sistémicas, ONADICI y sectoriales; hallazgos y buenas prácticas

#### Sistémico

1. Existe tensionamientos entre ONADICI y el TSC, que limita la labor de desarrollo de la función del control interno institucional de forma consensuada. Protagonismos, tipos de liderazgo son factores que afectan el desempeño de ambas instancias.
2. El sistema de control interno carece de una ley propia para ordenar su implementación, que organice y fortalezca y disponga los elementos coercitivos y sancionadores.
3. Existe discrepancias entre TSC, ONADICI y Dirección General de Servicio Civil en cuanto a la normativa legal en materia de contratación de recursos humanos de las UAI, esto se extiende hacia la existencia de diversidad de leyes contradictorias.
4. El funcionamiento de las UAI con perfiles desactualizados de los auditores, diversidad de estructuras salariales de los recursos de las UAI.
5. Existe una alta burocracia que provoca una alta mora de circulación de informes TSC-UAI-MAE.
6. Los COCOIN carecen de fuerza legal.
7. La inactividad del Comité de Enlace provoca menor coordinación, armonización de criterios y trabajo entre ONADICI y TSC.
8. El responsable de ONADICI es el presidente y el mismo no conoce el sistema no prevé la dinámica posterior a la presentación de informes.
9. Existe una débil cultura administrativa pro controles internos, bajo conocimiento y capacidad para su implementación.

#### ONADICI

Presenta grandes limitaciones que le impiden cumplir con su mandato legal y funciones como órgano técnico y consultivo misión y obtener impacto tangible en el control interno institucional.

1. **En su estructura y funcionamiento** asignaciones presupuestarias raquíticas, no existe ejecución y seguimiento a la planificación estratégica y operativa, reducido número de recursos humanos y baja especialización y experiencia en control interno, su ubicación en el organigrama funcional.

2. **Producción normativa** escasa y desactualizada no orienta a la aplicación práctica del control interno institucional basado en la gestión de riesgos.
3. **Débil promoción de la transparencia y rendición de cuentas**, sin medidas de información, comunicación y portal de transparencia para el control interno.
4. **Asistencia técnica y capacitaciones** insuficientes y de baja calidad, debido al insuficiente personal, de poca experiencia y especialización.
5. **No ha logrado vincular** su trabajo con el TSC, debido a fuertes tensionamientos con el organismo rector.

### Línea Base

ONADICI presenta un desempeño global insatisfactorio del 26% en tres indicadores Planificación y Gestión Institucional, Desarrollo Normativo Técnico y Asistencia Técnica y Acompañamiento. El Indicador que obtuvo el menor desempeño es el indicador Desarrollo Normativo Técnico con un 8% y el indicador de Asistencia Técnica con 9%. En un plano de mejor desempeño se muestra el Indicador de la Planificación y Gestión Institucional con 23%.

### Planificación y Gestión Institucional

1. ONADICI no logró demostrar para este estudio que los procesos de selección se aseguran de acuerdo a meritocracia, desde su Director, hasta los asesores técnicos y los especialistas en control interno.
2. ONADICI muestra carencia de planes: plan de capacitación institucional, una herramienta tecnológica en línea para la promoción de la transparencia y acceso de la información para una mayor difusión de su gestión y comunicación efectiva mediante los COCOIN y la UAI, para evaluar el control institucional, plan de sensibilización del control interno sistemático, continuo y permanente y plan de Aseguramiento de la Calidad y mejora de las UAI.

### Desarrollo Normativo

1. ONADICI desde el 2011 no actualiza las guías que sirve para implementar el control interno institucional.
2. ONADICI ha abandonado durante cinco años su carácter normativo, productor de manuales auxiliares prácticos e ilustrativos.
3. ONADICI no ha logrado ser el proveedor y asesor técnico normativo con énfasis en gestión de riesgos.
4. Pendientes de ONADICI: Actualización de las Guías, Desarrollo de Manuales de Evaluación y Gestión del Riesgo con procesos de Compras y Gestión de

Recursos Humanos, Certificación de funcionarios, jefes y responsables de compras y contrataciones, Herramienta Tecnológica de Información con estándares de divulgación de la información del control interno institucional, Guías y protocolos para el control interno de compras y contrataciones y de gestión de recursos humanos con mapeo de riesgos, Guía para elaborar el plan general y POA de las UAI.

### **Asistencia Técnica y Evaluación**

1. La ONADICI presenta bajo desempeño en la mayoría de los Sub indicadores de la Asistencia Técnica.
2. Requiere impulsar la implementación y sistematización de experiencias del control interno basados en la gestión de riesgo con metodologías para evaluar avances y logros alcanzados, las autoevaluaciones acompañando al COCOIN, evaluaciones de la UAI y la evaluación y gestión de riesgos institucional.

## **SECTORIALES**

El desempeño promedio de los COCOIN de los sectores Seguridad, Educación y Salud es de un 47%, alcanzando el sector SEDS un 57%, el sector SED 71%y, el sector SESAL un14%.

La diferencia de más alto desempeño en SEDUC radica fundamentalmente a la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional que le provee disponer de una gestión de un ministro por cerca de ocho años, el aporte de GIZ y la sociedad que ha hecho con Transformemos Honduras (TH).

Este porcentaje alcanzado, indica una medida de valor útil y efectivo que este mecanismo institucional puede lograr en el impulso del sistema de control interno por lo que ONADICI deberá seguir apostando para que este mecanismo logre consolidarse así lograr los resultados esperados en control interno institucional

### **Comité de Control Interno Institucional**

Secretaría de Seguridad

1. El desempeño del COCOIN SEDS alcanzó un 57%. Sus elementos fuertes está su constitución y que dispone de la voluntad y compromiso de sus miembros, visualizar la necesidad que deben ampliar el alcance de la gestión del COCOIN en los diferentes niveles institucionales.
2. Deben reforzar la planificación de acciones con la identificación, evaluación y la gestión de los riesgos en procesos fundamentales como ser compras y recursos humanos.

## Comité de Control Interno Institucional

### Secretaría de Educación

1. El COCOIN de la SEDUC presenta el más alto desempeño con respecto a los demás sectores, alcanzando un 71% en su funcionamiento.

Elementos habilitantes : calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional por la gestión continua por ocho años de su ministro, el aporte de GIZ y la sociedad civil que ha hecho con Transformemos Honduras (TH).

2. La expectativa de avance y logro es alta sobretodo en el mapeo de riesgo institucional y de los procesos en los proceso de compras y contrataciones públicas y gestión de los recursos humanos.

Un factor clave es también, el grado de sensibilización del control interno institucional en la MAE, equipo técnico, funcionarios de SEDUC.

3. SEDUC servirá de ejemplo y marco referencial para que los demás sectores emulen las buenas prácticas encontradas en la SEDUC.

## Comité de Control Interno Institucional

### Secretaría de Salud

1. El COCOIN de la Secretaría de Salud presenta el más bajo desempeño, un 14% con respecto a los COCOIN de los demás sectores. Prevalece una escasa cultura de control interno institucional. desinterés en la coordinación del COCOIN, falta de voluntad y compromiso hacia el control interno.
2. El Comité de SESAL es de reciente organización y juramentación, noviembre 2015, antes no existía este comité.
3. Existe la percepción que las acciones del control interno provocan exceso de tareas adicionales y que requiere mucho tiempo adicional, esto quizás debido a una asunción inapropiada acerca de la naturaleza y objetivo de esta temática.
4. Pendientes en la SESAL; Ambiente de Control Interno, Evaluación y Gestión del Riesgo, Actividades del Control Interno, Comunicaciones e Información, Seguimiento y Monitoreo.
5. La UAI de la SESAL tiene más de tres años que no existe un Jefe de Auditoría Interna nombrado de acuerdo a la Ley.
6. La ONADICI y TSC también han manifestado su poca efectividad para impulsar las acciones del COCOIN en este sector, aun habiendo realizado gestiones mediante su enlace técnico, estas han sido muy débiles e infructuosas, de muy bajo impacto.

7. Los niveles de riesgo de corrupción institucional en procesos de compras y contrataciones y la gestión de recursos humanos son muy altos, por ejemplo en un Estudio de Compras y Contrataciones 2014-2015 realizado por ASJ, para cuatro establecimientos de Salud pública seleccionados, estos establecimientos vienen fraccionando sus compras en más de L. 26.1 millones (USD 1.2 millones).

## UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA

En promedio, los sectores Educación, Seguridad y Salud alcanzaron un 45%. A nivel individual, el sector Educación obtuvo 73%, Seguridad 36%, y el sector Salud alcanzó un 27%.

### Desempeño de la UAI de Secretaría de Seguridad

La UAI de la Secretaría de Seguridad SEDS presenta un desempeño del 36 por ciento.

1. La SEDS cuenta con una estructura organizativa y funcional muy compleja, el recurso humano de las direcciones policiales alta rotación de personal en sus puestos, jefaturas administrativas ejercidas por policías sin formación profesional y técnica.
2. Controles internos sacrificados por el apremio de una logística rápida policial para cumplir las misiones que requiere respuestas inmediatas, ejercen controles de forma discrecional la autonomía que les concede la Ley Orgánica de la policía.
3. La SEDS cuenta con diferentes instancias del control interno, ejercen de forma aislada sus funciones, funciones repetidas y descoordinadas, no hay manuales de procedimientos e instrumentos para el control interno, no hay conexión ni evidencia de trabajo conjunto y acordado según sus límites.
4. Se requiere diseñar apropiadamente una arquitectura de sistema de control interno, más aun si, consideramos lo complejo que es este sector,
5. Principales desafíos que la UAI, la selección del personal de UAI en base a concurso público, planificación general y planificación operativa con base a los elementos de evaluación y gestión de riesgo.

### Desempeño de la UAI de Secretaría de Educación

1. UAI de SEDUC presenta el más alto desempeño en su funcionamiento, con 73%.
2. Factores robustos: capacidad gerencial de la UAI, el fuerte apoyo que se recibe de parte de la MAE y principales funcionarios, apoyo de la cooperación externa de GIZ, la apropiada experiencia y alto compromiso de la UAI.
3. Limitantes la UAI adolece de gestiones que evidencien seguimiento y planes de acción a la implementación de las recomendaciones en los diferentes informes.
4. Existe debilidad como hacer gestión de control interno institucional a partir de la información con una base de datos para disponer de información clara.

## Desempeño de las Unidades de Auditoría Interna de Secretaría de Salud

1. El desempeño de la UAI de la Secretaría de Salud, SESAL alcanzó un porcentaje del 27%, ubicándose en el último lugar con respecto al resto de las UAI de los otros sectores.
2. LA UAI no dispone de un plan de cuatro años como la norma lo establece.
3. Los aspectos que la UAI requiere fortalecer para los próximos años son la selección de Director de Auditoría Interna en base a concurso público , fortalecer la planificación general y operativa de la Unidad, seguimiento a la implementación de las recomendaciones para asegurar la efectividad del control interno, la identificación e implementación de controles preventivos en compras y contrataciones y gestión de recursos humanos basados en la evaluación y gestión de riesgos, fortalecimiento de la gestión de la auditoría interna mediante el uso de herramientas de información y reportes.
4. Nivel de riesgo alto en actos de corrupción los procesos de contratación pública y la gestión de recursos humanos, por la ausencia de un Director de Auditoría permanente.
5. Los auditores internos tienen un débil conocimiento en mapeo de riesgos y de los procesos de contratación pública.
6. TSC tiene una deuda de informes por revisar con la SESAL de aproximadamente unos 62 expedientes.
7. Las gestiones de ONADICI y el TSC para coadyuvar a solucionar la acefalia en la UAI han resultado insuficientes y sin ningún resultado concreto.

# Recomendaciones

## Largo plazo (sistémicas)

1. Llevar a cabo una iniciativa de anteproyecto de Ley de Control Interno.
2. Que TSC, ONADICI, Dirección General de Servicio Civil y la Secretaría del Trabajo, procedan a la armonización de la legislación, normas y reglamentos que atañen a la selección de recursos humanos del sector público, en específico de las UAI.
3. Que se le brinde carácter legal a los COCOIN.
4. Que el TSC y ONADICI procedan a conformar y reactivar el Comité de Enlace.

## Corto plazo

1. Puesta en marcha de protocolos para manejo de riesgos en los procesos de compras y contrataciones públicas y gestión de recursos humanos.
2. TSC-ONADICI y ONCAE trabajen en mecanismos de control y vigilancia, cruce de información y comunicaciones efectivas.
3. TSC-ONADICI procedan a actualizar el perfil profesional y experiencia de los auditores, homologar estándares salariales de los recursos de la UAI.
4. Que el TSC y ONADICI procedan a homologar las peticiones de informes generales a las UAI.
5. Que TSC y ONADICI establezcan un plan para brindar cercano acompañamiento al establecimiento de sistemas de control.
6. Protocolo para manejo de riesgos en los procesos de contrataciones públicas y recursos humanos
7. Certificación de directores, funcionarios y responsables de procesos en guías de control interno
8. Realización de intercambios entre COCOIN aprovechando experiencias de sectores como Educación.
9. Auditorías sociales en el proceso de control interno (marco rector del control interno).

## ONADICI

1. Mayor capacidad instalada; presupuesto, recursos humanos con mayor especialización, herramientas de información tecnológicas, capacidades técnicas en temas de Planificación y Gestión Institucional, Desarrollo Normativo y Asistencia Técnica según los hallazgos de línea base.

2. ONADICI cumpla con los procesos de selección de su personal, compras y contrataciones y en todas sus actuaciones.
3. Que continúe y fortalezca la buena práctica de los COCOIN, desarrollo de las capacidades en materia de evaluación y gestión del riesgo, especialmente en los procesos de compras y contrataciones y gestión de los recursos humanos
4. Llevar a cabo un acompañamiento más cercano las UAI, evaluando su desempeño, elaboración de planes generales y operativos, entre otros.
5. Actualice las guías de implementación del control interno mediante un proceso participativo; COCOIN, Auditoría Interna, MAE de la IPPE, elaborar material auxiliar de apoyo práctico con alto contenido didáctico.
6. Mesa de Ayuda en materia de control interno para la asistencia técnica, legal en las instituciones públicas.

## SECTORIALES

### COCOIN SEDUC

1. Que consolide los logros en materia de sensibilización, alto compromiso, voluntad, trabajo del control interno institucional hasta ahora logrado.
2. Que maximice esfuerzos para el mapeo, evaluación y gestión de riesgos a nivel institucional y de sus procesos, en especial los de compras y adjudicaciones y gestión de recursos humanos.
3. Se amplíela cobertura del control interno con la creación de comités de control interno en las regiones departamentales.
4. Profundizar esfuerzos en los procesos de evaluación y gestión de riesgos, planes de acción de las recomendaciones, seguimiento, entre otros.

### Unidad de Auditoría Interna SEDUC

1. Que la SEDS promueva procesos de selección mediante concursos públicos, mejora en condiciones laborales del recurso humano de la UAI.
2. Que la UAI retome las acciones de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de mejora del control interno, utilizando los planes de acción basado en gestión de riesgos como la herramienta de monitoreo para el cumplimiento.
3. Que la UAI desarrolle herramientas de información y base de datos, para la gestión basada en datos en apoyo al seguimiento de la implementación de los controles internos, los planes de acción y desarrollo de la evaluación separada.

## COCOIN SEDS

1. Fortalecer la planificación de la implementación del control interno basado en gestión de riesgos, en especial los procesos de compras y adjudicaciones y gestión de recursos humanos.
2. Iniciar evaluaciones de control interno basados en evaluación y gestión de riesgos.

### Unidad de Auditoría Interna de SEDS

1. Que en la formulación de la nueva Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad, se refuerce el tema del control interno establecido, que se establezca como sistema, con el acompañamiento de ONADICI, TSC y actores de la sociedad civil, basado en al menos dos enfoques Gestión Policial Administrativa y Gestión Policial Operativa.
2. Selección de personal de las UAI y de todo el personal de la SED por medio de concurso público, considerando los méritos, experiencia, capacidad y conocimientos, perfil profesional, etc.
3. Que la UAI retome los procesos de planificación general y anual basados en la gestión y evaluación de riesgos.
4. Que la UAI desarrolle herramientas de información y base de datos, para la gestión basada en datos en apoyo al seguimiento de la implementación de los controles internos, los planes de acción y desarrollo de la evaluación separada.
5. Que la UAI promueva la elaboración de planes de acción subsecuentes a los hallazgos de mejora del control interno basado en evaluación de riesgos.

## COCOIN SESAL

1. Establecer un plan de reinducción y reestructuración de esta instancia, sobretodo en el puesto de la coordinación.
2. COCOIN, MAE y funcionarios con el acompañamiento de ONADICI y la UAI establezcan un plan para la implementación del control interno basado en las actividades pendientes no iniciadas con base la evaluación y gestión de riesgos en procesos de compras y contrataciones y gestión de recursos humanos.
3. Se inicie la actividad de sensibilización del control interno dirigido a la MAE, funcionarios, COCOIN.

### Unidad de Auditoría Interna de la SESAL

1. Que la MAE, Secretaría General con el acompañamiento de la TSC, ONADICI, Dirección de Servicio Civil, procedan agilizar las diligencias que permitan obtener una decisión judicial con respecto al puesto de Director de la UIA en demanda judicial.

2. ONADICI proceda con un plan de apoyo al fortalecimiento de la UAI que logre realizar planes generales, planes operativos basados en evaluación y gestión de riesgos.
3. Que la UAI acompañado de ONADICI fortalezca sus acciones de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de mejora del control interno.
4. Que la UAI acompañe al COCOIN para la evaluación y gestión de riesgos de los procesos de compras y contrataciones y gestión de recursos humanos y su correspondiente implementación en los procesos preventivos del control interno.
5. Que la UAI sea capacitada en normas de contratación pública, mapeo y gestión de riesgos.

### Pasos siguientes

No.	Pasos
1	Revisión y aprobación del informe
2	Presentación ante ONADICI
3	Presentación resultados ante la sociedad
4	Elaboración Plan de Fortalecimiento Institucional ONADICI, UAI, COCOIN
5	Monitoreo al cumplimiento del plan de fortalecimiento de ONADICI, UAI y COCOIN

## Mejoras en los procesos de control interno institucional

Esta parte considera que toda institución del sector público persigue la producción de valor público; es decir, un reconocimiento social de su importancia<sup>29</sup>. En ese sentido, la pregunta es: ¿puede ONADICI desarrollar mejoras en los procesos de control interno institucional público considerando la capacidad instalada que cuenta y posición en el organigrama estatal?

Revisando la trayectoria institucional y la evidencia recopilada en este Informe, ONADICI está limitado por su nivel de organización y capacidad de gestión; así mismo, el presupuesto, su insuficiente personal, no ayudan a crear las condiciones reales para un efectivo cumplimiento de su misión. ONADICI en sus 9 años de existencia ha tenido muy poco impacto en desarrollar el control internos institucionales y asegurar razonablemente la efectividad del proceso del control interno, así como, modificar comportamientos en

<sup>29</sup> Para conocer más sobre el concepto de “valor público”, véase BID (2015) *Construyendo gobiernos efectivos logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*.

las burocracias<sup>30</sup>. Sin embargo, esto no le quita a ONADICI identificar oportunidades y focalizar esfuerzos en puntos críticos y estratégicos. A continuación se presentan tres oportunidades de corto y mediano plazo –aplicable para los dos años que quedan de gobierno- que ONADICI puede aprovechar para tener un impacto en la contratación pública.

## 6.1 Control interno mediante los COCOIN

Los Comités de Control Interno Institucional (COCOIN) es una instancia que apoyara a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) en la implementación ordenada de las prácticas obligatorias en los procesos de control interno y presentación de informes trimestrales<sup>31</sup>.

El COCOIN en su apoyo a la MAE representa un potencial en las instituciones públicas debido que en su conformación participan funcionarios de alta jerarquía que asumen compromisos para implementar los procesos de control interno en las operaciones administrativas, en sí mismos puede asumir la misión de ONADICI y constituirse en el agente de cambio para desarrollar sistemas de control interno apropiados a la institución.

En la realidad, mediante los COCOIN se han comenzado asomar algunos resultados esperanzadores, en el sector educación y gracias acompañamiento técnico de la cooperación Alemana GIZ, se ha logrado fuerte compromiso y actitud positiva de la MAE y funcionarios en la materia para contribuir al aseguramiento en forma razonable del logro de los objetivos institucionales, disponen de planificación para fortalecer el control interno institucional, entre los que destaca la creación regionalizada de estas instancias, llevar a cabo mapeo y gestión de riesgos institucionales<sup>32</sup>.

Esta práctica se puede extender a procesos claves como contrataciones públicas y gestión de los recursos humanos, como los procesos de contratación de directores y secretarios departamentales.

---

<sup>30</sup> En la Sección “Recomendaciones” de este Informe se plasma la ruta del cambio institucional de ONCAE, que implica una revisión al marco legal de la contratación, de los controles, transparencia y gestión por resultados.

<sup>31</sup> Guías para la Implementación del Control Interno Institucional en el marco del SINACORPTSC-NOGECI III-04 Estructura Organizativa, Acuerdo Administrativo TSC No. 001/2009.

<sup>32</sup> Apoyaron la realización del Diagnóstico del Sistema de Control Interno en SEDUC en 2015, basado en estudio piloto de 4 Direcciones Departamentales

La SEDUC cuenta con Plan Contra la Corrupción y un Plan para Fortalecimiento Institucional del Control Interno, que resultado del Diagnostico efectuado por la GIZ

GIZ apoya fuertemente el control interno basado en Mapeo de Riesgos.

Otra experiencia reavivante podría ser la Secretaría de Seguridad gracias a la animosidad de los miembros del COCOIN, que han decidido aplicar la experiencia de los COCOIN a nivel de las distintas regiones policiales.

Si bien, estos son resultados timoratos, ONADICI debe aprovechar al máximo apoyar su gestión en los COCOIN, para lo cual debe establecer un plan con objetivos, metas, considerando desarrollar las capacidades de estas instancias, su estrecha comunicación, etc.

- Comité de Enlace

Esta instancia está diseñada para unir los elementos del control del SINACORP, al aprovecharlo representaría un bastión para el sistema de control interno. Los legisladores visualizaron la ingente necesidad de incorporarlo a la capacidad instalada del SINACORP. Al momento su aprovechamiento está sujeto a la voluntad política que priva en ONADICI y el TSC. Si fuera el caso que el asunto de la inactividad de dicho comité caminara como hasta ahora, ONADICI continuaría sin las oportunidades para desarrollar de manera armónica e integral el control interno institucional, su rol aislado y desvinculado no produciría los resultados de incidir en el sistema.

En cambio, al activarse decididamente el Comité, se producirían espacios para analizar el desempeño, identificar problemas y encontrar soluciones armonizadas e integrales del sistema de control. ONADICI y el TSC fortalecieran sus vínculos, verían fortalecido su gestión control externo e interno reforzados entre sí y con el acompañamiento de otros actores del sector público y la veeduría de organizaciones de sociedad civil.

## 6.2 Reducir riesgos de corrupción mediante la colaboración

ONADICI y ONCAE, al formar parte de la SCGG y en la misma DPTMRE, podrían aprovechar esta condición muy cercana y labor complementaria que realizan, unirse conformar un plan de trabajo conjunto con equipos para reforzar el control interno en las compras y contrataciones, a través de la identificación y evaluación de los riesgos en estos procesos, promover ambientes de integridad en las unidades de adquisición y la formulación de normas, manuales y guías que orienten a los compradores estatales a reducir la improvisación y discrecionalidad. Complementando esto, este equipo podrá realizar capacitaciones e inspecciones en forma concurrente, de los procesos en áreas vulnerables o de impacto social.

Asimismo se desprenden otras ocasiones que pueden favorecer a ONADICI en el encargo de su misión. Uno de ellos puede ser retomar el convenio de colaboración con el IAIP. Otra puede ser la experiencia desarrollada a través de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ, por sus siglas en alemán) en la Secretaría de Educación (SEDUC). También está el conocimiento y experiencias de trabajo colaborativo que ASJ está produciendo en los sectores del Convenio TI.



